

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

CONSTITUTION DE L'EGYPTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 13 juin 1908, à 2 h. 1/2

PAR

MORCOS SADEK

Président : M. PILLET, professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS V^e

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

CONSTITUTION DE L'EGYPTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 13 juin 1908, à 2 h. 1/2

PAR

MORCOS SADEK

Président : M. PILLET, professeur

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé



PARIS V^e

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier

1908

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La Constitution de l'Egypte

INTRODUCTION

LA FORME DU GOUVERNEMENT DE L'ÉGYPTE

Le gouvernement de l'Egypte est absolu ; mais tempéré.

A. — *D'abord absolu.*

1^o Parce que la souveraineté ne réside pas dans la nation.

La souveraineté résidant dans la nation est le principe proclamé par la Révolution française. En effet, l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de 1789 dit : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

« Ce principe, dit M. Esmein, se ramène à cette donnée : la souveraineté chez un peuple réside dans le corps entier de la nation et ne saurait résider ailleurs(1). » Cela est logique parce que le gouvernement qui exerce la puissance publique n'existe que dans l'intérêt de tous les membres qui composent la nation.

Or, ce qui est établi dans l'intérêt de tous doit fatalement être réglé par tous sauf à subir la loi de la majorité.

L'application de ce principe est à coup sûr le meilleur moyen pratique pour assurer la bonne administration des intérêts généraux.

En Egypte on ne peut pas dire que la souveraineté réside dans le peuple égyptien. Elle réside dans la personne du sultan qui en a délégué l'exercice au khédive. En d'autres termes, la souveraineté appartient au sultan ; mais c'est le khédive qui l'exerce.

2° Parce que les ministres ne sont pas responsables devant la nation.

Dans les pays à régime parlementaire cette responsabilité des ministres devant la Chambre ou les Chambres constitue un excellent moyen de contrôle donné aux représentants du peuple sur les actes du pouvoir exécutif. Cette responsabilité politique des ministres est la plus efficace des garanties contre les abus du pouvoir exécutif.

1. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, p. 197.

Autrement, la nation se trouverait la main liée devant le pouvoir exécutif, puisque le chef de l'Etat est irresponsable, car sa responsabilité, dont la sanction est la perte du pouvoir, amène fatalement une révolution. Mais comme ce sont les ministres qui décident toutes les questions importantes du pays et qui doivent contre-signer tout acte du chef de l'Etat, leur responsabilité est suffisante et nécessaire. La responsabilité ministérielle devant la nation est devenue l'un des principes de la liberté moderne.

Or, en Egypte, il n'y a pas de Chambre des députés, devant laquelle les ministres sont responsables. Ceux-ci ne sont responsables que devant le khédivé.

La Chambre des députés de 1881 avait le pouvoir de renverser le ministère ; mais cette Chambre ayant été dissoute, le principe de la responsabilité ministérielle vis-à-vis de la nation a disparu avec elle.

3° Parce qu'il n'y a pas séparation de pouvoirs.

« La séparation des pouvoirs, dit M. Esmein, consiste en cette idée : que les attributs de la souveraineté considérés comme vraiment distincts doivent être délégués par la nation à des titulaires divers et indépendants les uns des autres. »

C'est à assurer l'application de ce principe que la Révolution française s'est le plus attachée. L'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen porte : « Toute société dans laquelle la garantie des

droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas de constitution. »

La séparation des pouvoirs est une garantie contre les tentatives possibles de la part du souverain de franchir les limites qui lui sont tracées par la constitution. Montesquieu dans l'*Esprit des Lois* dit : « La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les gouvernements modérés, Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir ; mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui détient une part de pouvoir est porté à en abuser : il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ? La vertu même a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir. »

S'il est un principe qui soit méconnu en Egypte c'est le principe de la séparation des pouvoirs.

Le khédive, en effet, a entre les mains tout à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il fait les lois et il les applique. Le Conseil législatif et l'Assemblée générale n'ont qu'un rôle purement consultatif, le pouvoir de l'Assemblée générale en ce qui concerne l'établissement d'un nouvel impôt étant mis à part.

Ces Assemblées n'ont pas l'initiative des lois, elles n'ont aucun droit de contrôle sur les actes du Gouvernement.

Le pouvoir judiciaire est aussi, dans une certaine

mesure, entre les mains du khédive puisque les juges des tribunaux indigènes (sauf les conseillers de la Cour) sont amovibles. Or on sait que l'inamovibilité des juges est une garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Ainsi le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas appliqué en Egypte.

A un certain moment, sous Tewfik Pacha en 1881, ce principe a été appliqué en Egypte par suite de la création d'une Chambre des députés ayant presque les attributions des Chambres européennes ; mais cet état de choses fut de courte durée.

B. — *Le Gouvernement de l'Egypte est tempéré*

Sans doute le khédive jouit des pouvoirs les plus larges relativement à l'administration de l'Egypte ; il n'est responsable que devant le Sultan et seulement quand il prend des mesures qui violent les conditions à lui imposées par les firmans impériaux. Cependant son autorité n'est pas sans limites.

Elle est limitée d'abord par le Conseil des ministres qui participe à presque tous les actes d'administration du pays. Chaque décret doit être contresigné par le ministre intéressé et le président du Conseil. Le khédive consacre l'opinion adoptée par la majorité du Conseil. Aucune loi n'est applicable si elle n'a été discutée et délibérée en Conseil des ministres.

Si le Conseil législatif et l'Assemblée générale n'ont dans l'élaboration des lois qu'un rôle consultatif, ils peuvent cependant émettre des avis et proposer des amendements. Il est vrai que le gouvernement n'est pas tenu en droit de suivre leurs avis ; mais en fait il arrive quelquefois que le gouvernement se conforme à cet avis. En matière d'impôt, l'Assemblée générale a un pouvoir propre : elle seule peut consentir l'établissement d'un nouvel impôt.

Le gouvernement ne peut pas établir un impôt de sa propre autorité, l'approbation expresse de l'Assemblée générale est nécessaire.

Base de la Constitution de l'Egypte

A part les droits du khédivat qui sont garantis par les firmans impériaux et les puissances signataires du traité de Londres de 1840, et les principes posés par la charte de Gulkané, c'est-à-dire les droits individuels qui s'imposent à l'Egypte par suite de la suzeraineté de l'empire ottoman, les règles qui régissent le gouvernement de l'Egypte sont une concession du khédiva qui, en droit, peut en suspendre l'application et, en fait, il les a suspendues plus d'une fois.

C'est ainsi qu'un Conseil des ministres a été créé par le khédiva Ismail en 1876 ; mais peu de temps après il a subi une modification très profonde : le principe de la

solidarité ministérielle a été méconnu, mais rétabli quelques jours après.

De même, une Chambre des députés a été créée, puis dissoute par le khédive Ismaïl. Rétablie de nouveau en 1881 par un décret du khédive Tewfik, elle n'a pas tardé à être dissoute une seconde fois par un autre décret.

Donc la base de la constitution de l'Egypte est un décret que le khédive peut abroger à tout moment.

En France c'est le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale qui ont le pouvoir de faire, abroger ou modifier les lois constitutionnelles.

TITRE I

La Suzeraineté de la Turquie sur l'Egypte

L'Egypte a été de tout temps un objet de convoitise pour les nations. Après la chute définitive des Pharaons, elle a été dominée tour à tour par les Perses, les Grecs, les Romains, les Arabes et les Turcs. Sous toutes ces dominations, à part celle des Grecs (la dynastie des Lagides), l'Egypte a été malheureuse. Sa civilisation, si brillante au temps des Pharaons, a été étouffée sous les coups de force des peuples dominants. La domination turque surtout a été la plus funeste pour l'Egypte. Le sultan n'y avait qu'un pouvoir nominal et laissait toute l'administration aux mains des Mamelouks. Ceux-ci ne faisaient que dévaliser et violenter le pays. Ils le ruinaient pour s'enrichir. Sous leur domination, l'anarchie la plus complète régnait et les populations étaient exploitées sans merci.

La Porte Ottomane n'ouvrit les yeux que lors de la conquête de Bonaparte. Elle engagea alors une lutte

héroïque avec l'armée française. Après le départ de celle-ci, le sultan sut restaurer son autorité. Mais cette autorité s'effaçait peu à peu devant celle d'un soldat de fortune, Méhémet-Ali, qui parvint à être choisi par la nation du Caire et nommé par le sultan de Constantinople wali d'Egypte (c'est-à-dire gouverneur). Dès ce moment une nouvelle ère de prospérité et de civilisation s'ouvrit pour ce pays.

Méhémet-Ali voulait faire jouer à l'Egypte un rôle important en Orient. Il y parvint et par sa sage administration intérieure et par ses guerres célèbres avec l'Empire Ottoman. Il organisa une armée à l'européenne qui comptait jusqu'à 100.000 hommes en 1826, construisit une flotte qui ne comptait pas moins de 30 navires, creusa des canaux, développa l'agriculture, fonda des écoles, etc.

Mais il eut bientôt un souci, celui de se débarrasser des Mamelouks dont la puissance pouvait gêner son autorité à l'intérieur ; il les extermina. Rassuré de ce côté, Méhémet-Ali voulait rendre sa dépendance à l'égard du sultan aussi peu efficace que possible. Il voulait, tout en restant le vassal du calife, être maître absolu du pachalik d'Egypte. Il savait bien, en effet, que sa vassalité, nominale d'ailleurs, vis-à-vis de la Porte lui était avantageuse : « Il était trop fin politique, dit M. Freycinet, pour ne pas comprendre que la suzeraineté presque nominale du sultan lui était une garantie du côté de l'Europe... Il voulait que la chaîne fût légère, mais il ne se refusait pas à la porter. » Il resta, en effet, vingt-

cinq ans après son arrivée en Egypte fidèle à la Sublime Porte. Il lui envoya même des troupes et des navires lors de la guerre de l'Indépendance grecque de 1821 à 1829. Mais le sultan ne voyait pas d'un bon œil la puissance de son vassal. Il refusa d'exécuter sa promesse qui consistait à accorder à Méhémet-Ali le pachalik d'Acre. Sur ce refus, le pacha d'Egypte fit envahir par son fils la Syrie en 1831.

L'armée égyptienne, bien organisée et disciplinée, remporta sur les Turcs de brillantes victoires et marcha même sur Constantinople. Sur ces entrefaites les grandes puissances intervinrent pour arrêter les progrès de l'armée égyptienne. Le sultan accepta cette intervention. Les négociations ouvertes, Méhémet-Ali exigea toute la Syrie, une partie de la Mésopotamie et le district d'Adona.

Le 5 mai 1833 un firman ayant accordé au pacha la Syrie avec le district d'Adona, la paix semblait rétablie.

Mais le firman du 5 mai n'avait été accordé par le sultan qu'à contre-cœur. Celui-ci avait un profond ressentiment contre le pacha. Il avait même déclaré « qu'il mourrait, plutôt que de ne pas détruire son sujet rebelle ». Aussi, une nouvelle guerre ne tarda-t-elle pas à éclater en Syrie entre la Turquie et l'Egypte. Le sort du sultan ne fut pas plus heureux cette fois que la première. Après la brillante victoire remportée à Nezib par les troupes égyptiennes sous le commandement d'Ibra-

him Pacha l'Empire Ottoman ouvrit des négociations directes avec Méhémet-Ali pour arriver à un arrangement. Bientôt les puissances intervinrent de nouveau et signèrent avec la Sublime Porte le traité de Londres du 15 juillet 1840. Ce traité est la charte de l'Egypte. Il a fait d'elle, comme nous allons le démontrer bientôt, un État vassal de l'empire Ottoman.

Nous allons étudier dans ce titre :

- 1° Le traité de Londres de 1840 ;
- 2° Les droits de la Turquie en Egypte ;
- 3° Les droits individuels.

CHAPITRE PREMIER

LE TRAITÉ DE LONDRES DE 1840

Méhémet-Ali, vainqueur de la Turquie en Syrie, demanda à être nommé par firman impérial vice-roi héréditaire de l'Égypte et de la Syrie. Il fut soutenu dans ses prétentions par la France ; tandis que l'Angleterre se déclarait en faveur de la Porte.

La France prétendait que la puissance de Méhémet-Ali ne portait en rien atteinte à l'intégrité de l'Empire Ottoman, qu'elle aurait pour effet d'établir une bonne administration.

L'Angleterre disait au contraire que Méhémet-Ali, une fois maître des provinces qu'il occupait déjà, voudrait, non seulement se rendre complètement indépendant, mais encore chercherait à détruire la puissance du sultan de Constantinople.

Dans ce conflit, la France resta isolée ; l'Angleterre, alliée à l'Autriche, à la Prusse et à la Russie, signa avec elles et la Sublime Porte, le 15 juillet 1840, le traité de Londres. La France n'y adhéra que plus tard.

Ce traité accordait à Méhémet-Ali : 1° l'hérédité de

l'Egypte et 2^o les pachaliks d'Acre et de Syrie méridionale à titre exclusivement viager.

Un délai de dix jours fut accordé à Méhémet-Ali pour accepter ces propositions ; passé ce délai, on limitait les offres au gouvernement héréditaire de l'Egypte. A l'expiration d'un nouveau délai de dix jours le sultan reprenait toute liberté d'action et pouvait retirer ses offres.

Ce traité n'avait pas satisfait Méhémet-Ali. « Je ne rendrai qu'au sabre ce que j'ai acquis par le sabre », déclarait-il aux consuls des quatre cours. Devant l'attitude hostile de l'Angleterre qui envoya une flotte à Beyrouth et une autre à Alexandrie, et sur les conseils du gouvernement français, Méhémet-Ali réduisit ses prétentions à l'Egypte héréditaire et la Syrie viagère. A cette prétention, Lord Palmerston répondit : « Je ne pense pas que ce soit là les derniers termes auxquels le pacha puisse être amené. La Porte n'acceptera point la Syrie tout entière pour Ibrahim. Ibrahim c'est Méhémet. La convention du 15 juillet a un but sérieux. Il faut que ce but soit atteint. »

La flotte anglaise bombarda Beyrouth. Le sultan prononça la déchéance de Méhémet-Ali et nomma à sa place Izzet-Méhémet. Mais la France protesta contre cette déchéance et, sur ses protestations, Lord Palmerston fit savoir à Lord Ponsonby, alors à Constantinople, qu'« il conviendrait que les représentants des quatre puissances à Constantinople recommandent fortement au

sultan que si Méhémet-Ali fait bientôt sa soumission et s'engage à restituer la flotte turque et à retirer ses troupes de toute la Syrie, d'Adana, de Candie et des villes saintes, le sultan, de son côté, non seulement rétablisse Méhémet-Ali comme pacha d'Egypte, mais lui donne aussi l'investiture héréditaire de ce pachalik. »

Méhémet-Ali finit par se soumettre ; mais c'était trop tard. Aussi n'obtint-il que le pachalik d'Egypte à titre héréditaire. La Syrie lui échappa définitivement.

Le traité ainsi conclu pose les principes suivants :

1^o L'administration de l'Egypte est accordée à Méhémet Ali, et, après lui, à ses descendants mâles en ligne directe ;

2^o Un tribut doit être payé annuellement par Méhémet-Ali au sultan ;

3^o Tous les traités et toutes les lois de l'Empire Ottoman s'appliqueront à l'Egypte comme à toute autre partie de l'Empire Ottoman ;

4^o Les forces de terres et de mer de l'Egypte font partie des forces de l'Empire Ottoman.

L'autonomie ainsi accordée à l'Egypte résulte d'une convention entre les puissances signataires du traité de Londres de 1840. Par conséquent cette autonomie ne peut pas être modifiée dans un sens ou dans un autre sans le consentement des puissances signataires de ce traité. En d'autres termes, l'accord de l'Egypte et de la Turquie seules ne saurait suffire pour modifier valablement la situation politique actuelle de l'Egypte.

Précisons.

1° L'Égypte fait partie intégrante de l'Empire Ottoman. Cela revient à dire qu'elle ne peut devenir complètement indépendante sans le consentement des puissances signataires du traité de Londres. Aucun pays n'a le droit de la placer sous sa domination sans l'acceptation des mêmes puissances. En particulier l'Angleterre ne peut pas établir son protectorat sur l'Égypte sans le consentement de ces puissances. De même l'Empire Ottoman ne peut pas, sans l'assentiment de ces puissances, faire de l'Égypte une province turque.

2° Les forces de terre et de mer font partie des forces de la Turquie.

La Sublime Porte peut donc réclamer le secours de l'armée égyptienne. Elle l'a réclaté, en effet, lors de la guerre de Crimée en 1854 et de la guerre turco-russe de 1877. Pour que l'Égypte puisse se soustraire à cette obligation il faut l'acceptation des puissances signataires du traité de 1840.

3° Les lois et les traités de l'Empire Ottoman sont applicables à l'Égypte.

Pour qu'il n'en soit pas ainsi il faut le consentement de ces puissances.

4° La loi de dévolution du trône en Égypte ne peut être modifiée par la Sublime Porte seule. Il faut pour qu'une modification puisse être faite en cette matière l'adhésion de ces puissances.

C'est en vertu de ce principe que le firman de 1866

modifiant l'ordre de succession dans la famille du khédive fut soumis à l'approbation de toutes ces puissances.

Une question se pose.

L'Égypte est-elle devenue à la suite du traité de Londres un État mi-souverain ou simplement une province turque jouissant de certains privilèges ?

On n'est pas d'accord sur ce point.

M. N. Bordeano dit que l'Égypte est « régie, comme les autres provinces, par des gouverneurs généraux nommés par la Porte et révocables au gré du souverain ».

Telle n'est pas notre opinion. Nous croyons, au contraire, que le traité de 1840 a fait de l'Égypte un État mi-souverain.

Et tout d'abord il y a un abus de langage dans les paroles de M. Bordeano. Le sultan ne peut pas révoquer le pacha d'Égypte de sa seule volonté. Il ne peut le révoquer qu'à deux conditions : 1° lorsqu'il n'exécute pas les conditions à lui imposées par les firmans impériaux ; 2° avec le consentement des puissances signataires du traité de Londres. Dans ces conditions il est inexact de dire que le khédive d'Égypte est un simple gouverneur révocable au gré du sultan.

A l'appui de notre opinion, à savoir que le traité de 1840 a fait de l'Égypte un État mi-souverain, on peut faire valoir d'autres arguments. Qu'est-ce en effet qu'un État mi-souverain ? C'est un État qui : « tout en demeurant libre de se gouverner intérieurement, dépend d'une autre puissance dans l'exercice des droits de souve-

raineté extérieure » (1). C'est précisément le cas de l'Egypte.

On ne peut pas assimiler la situation de l'Egypte vis à-vis de la Sublime Porte à celle de toute autre province de l'Empire. La question égyptienne a été une affaire de droit public international. L'esprit qui a conduit à la solution de cette affaire indique qu'il ne s'agissait pas d'une simple province. « La Grande-Bretagne, dit Wheaton proposait de limiter l'autorité de Méhémet-Ali à la possession héréditaire de l'Egypte, *comme vassal et tributaire de l'Empire Ottoman*, tandis que les provinces qui se trouvaient sous sa domination (c'est-à-dire la Syrie et Acre) seraient rendues au sultan. Cette proposition fut acceptée par l'Autriche, la Russie et la Prusse, tandis que la France de son côté demandait que le *statu quo* fût réglé en Orient, en assurant au pacha la possession héréditaire de l'Egypte et de la Syrie sous la suzeraineté de la Porte (2). »

M. Renault est un partisan convaincu de l'opinion contraire. Il soutient que l'Egypte est une province turque jouissant de certains privilèges. D'après lui, « l'Etat vassal a l'exercice de la souveraineté intérieure, mais il n'a pas l'exercice de la souveraineté extérieure, il est absorbé par un autre Etat, qui est l'Etat souverain » (3). De cette définition, il conclut que l'Egypte,

1. G. Bry. *Droit International public*, p. 81.

2. Wheaton. *Histoire des progrès du droit des gens*, 4^e éd., t. II, p. 253.

3. *Revue de droit international public*, t. III, p. 293.

n'ayant pas la pleine souveraineté intérieure, ne peut être considérée comme un Etat vassal. « Administrative-ment et législativement, a-t-il dit, l'Egypte est assimilée par la Convention de Londres à la Syrie méridionale c'est-à-dire que l'état politique de l'Egypte n'est en rien modifié par elle. » Et après avoir cité le texte du mémorandum par lequel le sultan est invité à accorder à Méhémet Ali l'hérédité de l'Egypte, M. Renault continue : « Ainsi le sultan sera le chef suprême de l'armée égyptienne ; lui seul pourra en disposer comme seul juge de l'intérêt de l'Etat ; il conservera le droit de légiférer pour l'Egypte ; en un mot, il exercera directement sur l'Egypte tous les attributs de la souveraineté intérieure. »

Mais les arguments de M. Renault ne sont pas sans réplique.

Il n'est nullement nécessaire que l'Etat vassal ait le plein exercice de la souveraineté intérieure. L'Etat suzerain peut réserver à son profit une certaine intervention dans l'administration intérieure du pays soumis à sa suzeraineté. C'est ce que disent MM. Bonfils et Fauchille. « Néanmoins, quelques caractères sont presque constants (pour un Etat vassal) : la privation absolue de la jouissance et de l'exercice de la souveraineté extérieure (sauf exception très rare) ; par suite, le respect par le vassal des traités politiques, commerciaux, douaniers, etc., conclus par le suzerain ; l'obligation de payer un tribut, la négation du droit de frapper monnaie, l'intervention plus ou moins intense, plus ou moins étendue

du suzerain dans la législation, dans l'administration de la justice, de l'armée, de l'instruction publique, dans la construction des voies ferrées et le creusement des canaux, etc. » (1).

Martens est du même avis. Ils (les Etats mi-souverains) font partie juridiquement d'un autre Etat. Plus ou moins indépendants dans leur administration intérieure, ils dépendent entièrement d'un autre Etat pour les relations extérieures (2).

Des restrictions imposées à Méhémet-Ali par le traité de Londres quant à l'administration intérieure du pays, il ne résulte pas, comme le dit M. Renault, que l'Egypte est une simple province privilégiée. Car, en examinant attentivement le texte de l'acte séparé, annexé à la Convention de Londres et qui a la même valeur juridique que ce traité puisqu'il a été signé par les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de 1840, en examinant ce texte, on est frappé de cette remarque que l'autonomie intérieure est la règle, et que les restrictions apportées à celle-ci sont l'exception. En effet, l'acte séparé commence ainsi.

« Article premier. — Sa Hautesse promet d'accorder à Méhémet-Ali pour lui et pour ses descendants en ligne directe, l'administration du pachalik de l'Egypte. »

Et l'article 5 ajoute. — « Mais le sultan consent qu'à condition du paiement régulier du tribut susmentionné,

1. Bonfils et Fauchille, 3^e édit., p. 102.

2. Martens. *Traité de droit international*, VI, p. 313.

Méhémet-Ali et ses descendants perçoivent, au nom du sultan et comme délégués de Sa Hautesse, dans les provinces dont l'administration leur sera confiée, les taxes et impôts légalement établis. Il est entendu en outre que, moyennant la perception des taxes et impôts susdits, Méhémet-Ali et ses descendants pourvoiront à toutes les dépenses de l'administration civile et militaire des dites provinces. » On le voit, le pacha d'Egypte dispose à son gré de toutes les ressources du pays (déduction faite du montant du tribut). Il pourvoit à toutes les dépenses civiles et militaires. Il n'est assujetti, sur ce point, à aucun contrôle de la part de l'Etat suzerain.

Après avoir posé cette règle, on a stipulé certaines restrictions à l'autorité du pacha d'Egypte. Ces restrictions, qui se justifient d'ailleurs facilement, ne sont pas de nature à détruire la règle que nous venons d'étudier. En effet, le tribut que l'Egypte paye est une preuve de sa vassalité vis-à-vis du sultan : « Le paiement d'un tribut, a dit Vattel, diminue quelque chose de la dignité des Etats tributaires, étant un aveu de leur faiblesse, il laisse subsister entièrement leur souveraineté » (1).

La stipulation fixant le chiffre des troupes égyptiennes, n'a-t-elle pas été posée pour interdire au pacha d'Egypte de tenter une nouvelle guerre contre le sultan ? N'est-il pas clair qu'on a voulu, par cette stipulation, maintenir la paix plutôt que faire de l'Egypte une province turque. Ce qui le prouve ce sont les termes mêmes du firman du 13 février 1841. « En temps de

1. Vattel. *Le Droit des gens*, liv. I, ch. I.

paix, y est-il dit, 18.000 hommes de troupes suffisent pour la *garde intérieure* de l’Egypte. » On a donc voulu assurer à Méhémet-Ali les moyens d’administrer le pays sans toutefois lui permettre d’avoir une force militaire qui menaçât l’Empire Ottoman et susceptible de briser l’équilibre européen.

Enfin, la stipulation en vertu de laquelle les traités conclus par l’Empire Ottoman s’appliquent en Egypte, est une conséquence de l’exercice de la souveraineté extérieure par l’Etat suzerain.

M. Renault se prévaut aussi, pour soutenir son opinion, de ce que le pacha d’Egypte est traité au point de vue du rang et de la préséance sur le même pied que les autres gouverneurs des provinces de l’Empire Ottoman.

Nous répondons que cela ne diminue en rien l’autonomie intérieure qui a été accordée à l’Egypte et que par suite on ne peut pas conclure de cette stipulation que l’Egypte est une simple province turque.

D’ailleurs, si les puissances signataires du traité de 1840 avaient eu en vue de faire de l’Egypte une province privilégiée, pourquoi auraient-elles pris le soin d’indiquer nettement les obligations imposées à Méhémet-Ali ? N’aurait-il pas été plus logique d’indiquer seulement les privilèges ? Les restrictions imposées à l’autonomie intérieure de l’Egypte sont donc pour nous une preuve de sa vassalité vis-à-vis de l’Empire Ottoman. « Investir les princes ou les déposer, fixer le chiffre des troupes, interdire la construction de navires, se résér-

ver l'effigie de la monnaie, se faire payer un tribut, ne sont ce pas des signes suffisamment démonstratifs d'un droit de suzeraineté ? » (1).

La question ne fait pas de doute, pour nous, depuis le firman de 1873 qui résume toutes les concessions faites par le sultan au khédivé Ismaïl, concessions qui ont pour but d'accorder à celui-ci la pleine autonomie intérieure et le même droit de conclure des conventions avec les puissances étrangères sous certaines conditions. D'après ce firman, en effet, le khédivé a l'administration financière du pays. Il est autorisé à faire les lois et règlements intérieurs. Il peut contracter, sans autorisation, des dettes au nom du gouvernement égyptien. Il peut augmenter ou diminuer selon le besoin le nombre des troupes égyptiennes. Il est autorisé à renouveler et à contracter des conventions avec les agents des puissances étrangères pour les douanes et le commerce, pour toutes les relations qui concernent les étrangers et en général pour toutes les affaires intérieures et autres du pays.

Ce large pouvoir accordé au khédivé de l'Egypte que le sultan ne peut pas restreindre de sa propre autorité, n'indique-t-il pas clairement que l'Egypte est un Etat mi-souverain ?

La situation qu'a acquise l'Egypte par suite du traité de Londres et des firmans postérieurs est donc bien l'autonomie au point de vue intérieur, sauf à respecter les

1. Bonfils et Fauchille. *Droit international public*, 3^e édit., p. 104.

droits qu'a la Turquie sur l'Egypte en vertu de la suzeraineté.

C'est ainsi que le khédive, tout en respectant les lois de l'Empire Ottoman et surtout la charte de Gulkané, peut faire des lois et règlements applicables en Egypte. Il établit et perçoit l'impôt, en dispose pour l'administration civile et militaire du pays. Il administre la justice, nomme à tous les emplois civils et militaires, etc.

Au point de vue extérieur, l'Egypte, comme tout Etat vassal, n'a pas de personnalité internationale. Sa souveraineté extérieure est absorbée par l'Etat suzerain, c'est-à-dire par la Sublime Porte. Les sujets égyptiens sont des sujets ottomans : « ... et pour que les habitants de l'Egypte qui font partie de ma Sublime Porte », dit le firman du 13 février 1841.

Tous les traités conclus par la Turquie avec les autres puissances étrangères sont applicables de plein droit à l'Egypte.

CHAPITRE II

LES DROITS DE LA TURQUIE EN ÉGYPTÉ

Le traité de Londres de 1840 a fait de l'Égypte un Etat vassal de l'Empire Ottoman qui a sur elle des droits importants. Ce sont :

1° *Le droit de lever un tribut.* — L'Égypte doit payer un tribut à l'Empire Ottoman ; c'est un signe de la suzeraineté.

Le montant de ce tribut a beaucoup varié. Le traité de 1840 ne l'avait pas déterminé : « Le tribut annuel, dit ce traité, à payer au sultan par Méhémet-Ali sera proportionné au plus ou moins de territoire... »

Le firman du 13 février 1841 l'a fixé au quart du total des revenus bruts de l'Égypte : « Le quart des revenus des droits de douane, dîmes et autres impôts en Égypte, sera prélevé sans aucune déduction et versé au trésor de ma Sublime Porte... »

Le 19 avril 1841, la Sublime Porte envoya aux puissances un mémorandum ainsi conçu : « On renonce à prélever le quart sur le revenu de l'Égypte, et le tribut

à payer par son gouverneur sera ultérieurement fixé et réglé, soit pour la quotité, soit pour la perception, d'après l'état actuel des recettes de cette province. » A quoi la note de la conférence de Londres du 10 mai 1841 a répondu : « ... ils (les plénipotentiaires des cours signataires du traité de Londres) pensent qu'au lieu du tribut que le pacha doit payer, en fixant une partie proportionnelle du revenu brut de l'Egypte, il serait préférable, dans l'intérêt bien entendu de la Porte, de déterminer le tribut par une somme fixée... »

Plus tard, le firman du 30 juillet 1841 fixa le tribut à 80.000 bourses (400.000 livres ottomanes). Enfin à l'occasion de la modification des règles de l'hérédité et de la cession par la Turquie des villes de Massouah et Sawakin et de la province de Takca, le tribut fut élevé à 150.000 bourses (750.000 livres ottomanes). Il n'a pas varié depuis lors.

2° *Le droit de lever les impôts.* — Les impôts sont prélevés au nom du sultan. « Mais le sultan consent que, à condition du paiement régulier du tribut susmentionné, Méhémet-Ali et ses descendants perçoivent au nom du sultan et comme délégués de Sa Hautesse dans les provinces dont l'administration leur sera confiée, des taxes et des impôts. »

Le firman du 13 février 1841 dit que : « ... les dîmes, droits et autres impôts y (en Egypte) seront réglés d'après le même système que celui suivi dans le reste de

l'Empire. » Mais en fait, cette règle n'a pas reçu son application.

Les impôts sont établis par le khédive (avec le consentement de l'Assemblée générale depuis 1883).

3° *La frappe des monnaies.* — Elles sont frappées au nom du sultan. Le firman du 13 février 1841 dit en effet : « Le règlement si important des monnaies devant être fixé par ma Sublime Porte de manière à ne plus admettre aucune variation tant pour le titre que pour la valeur, les pièces d'or et d'argent, qu'il continuera d'être permis de frapper en mon nom en Egypte, devront être égales à celles qui sortent de la monnaie impériale de Constantinople, soit pour le titre, soit pour la forme et le modèle. »

C'est là une prérogative de pure forme qui n'a pas d'importance pratique. D'ailleurs le firman de 1866 reconnaît au khédive le droit de frapper les monnaies à un titre différent de celui des monnaies ottomanes.

4° *Les dettes.* — Le traité de 1840 et les firmans adressés à Méhémet-Ali sont muets sur ce point. Mais le firman du 29 novembre 1869 prescrit la nécessité de demander l'autorisation de la Porte toutes les fois que le khédive veut contracter une dette. « ... Ma volonté est donc qu'en aucun temps, il ne soit fait d'emprunt qu'après que la nécessité absolue d'y avoir recours sera bien établie et mon autorisation préalable obtenue. » Cette règle ne subsista pas longtemps, et le firman du 25 septembre 1872 vint l'abroger :

« ... Dorénavant aussi, toutes les fois que pour la prospérité du pays le besoin de contracter des emprunts à l'extérieur se produira, je vous renouvelle et vous confirme l'autorisation d'emprunter les sommes nécessaires au nom du gouvernement égyptien, et sans demander l'autorisation. » Mais le khédivé Ismaïl ayant abusé de ce droit et ruiné les finances du pays, ces abus amenèrent sa déposition, et l'Empire Ottoman en vint de nouveau à restreindre sur ce point la liberté du khédivé.

Le firman d'investiture de Son Altesse Tewfik-Pacha du 7 avril 1879 dit en effet : « Le khédivé aura la disposition complète et entière des affaires financières du pays, mais il n'aura pas le droit de contracter des emprunts, sauf pour ce qui concerne exclusivement le règlement de la situation financière présente. »

Le firman d'investiture du khédivé Abbas-Helmi II reproduit la même restriction.

5° *Le territoire.* — L'Égypte a été proclamée par le traité de Londres de 1840 une partie intégrante de l'Empire Ottoman. Par suite, le khédivé n'a pas le droit de céder une portion quelconque de son territoire.

« Le khédivé, dispose le firman d'investiture de Tewfik-Pacha, ne saura, sous aucun prétexte ni motif, abandonner à d'autres personnes, en tout ou en partie... ni aucune partie du territoire. »

La même règle a été consacrée par le firman d'investiture du khédivé Abbas II.

6° *Les traités.* — L'Égypte a reçu, par les traités de

1840, son autonomie intérieure ; mais elle reste, en ce qui concerne les rapports extérieurs, soumise à la puissance directe de la Turquie.

Tous les traités conclus par l'Empire Ottoman sont de plein droit applicables en Egypte. « Tous les traités... de l'Empire Ottoman s'appliqueront à l'Egypte... comme à toute autre partie de l'Empire Ottoman... » dit le traité de Londres de 1840. Le mémorandum de la conférence de Londres du 30 janvier 1841 disait de même : « ... Le paragraphe 5 de cet acte (acte séparé annexé au traité du 15 juillet) a établi que tous les traités, actuels et futurs, recevraient leur application au pachalik d'Egypte, aussi bien qu'à toute autre province de l'Empire Ottoman. Cette condition que les cours considèrent comme indispensable, forme à leurs yeux un des liens les plus solides pour rattacher l'Egypte à la Turquie, comme partie intégrante de l'Empire Ottoman. »

Le firman du 13 février 1841 affirme ce principe : « ... tous les traités conclus ou qui pourront se conclure avec les puissances amies, seront également exécutés en Egypte. »

Mais le firman du 8 juin 1867, élargit le pouvoir du khédivé sur ce point.

« Le khédivé a toute autorisation de conclure avec les agents étrangers des conventions spéciales relatives aux douanes, à la police des sujets étrangers, au transit et à la direction des postes. Seulement ces conventions ne pourront en aucune façon être promulguées

sous forme de traités ou de conventions politiques. Dans le cas où ces actes viendraient à toucher aux droits de ma souveraineté territoriale, il faudrait les considérer comme nuls et nonavenus... »

C'est en vertu de ce droit accordé au khédive, que Nubar-Pacha, premier ministre d'Ismaïl, entamait des négociations avec les puissances européennes pour faire aboutir la réforme judiciaire en Egypte. Mais la Sublime Porte contesta à l'Egypte le droit de négocier directement avec les puissances étrangères. Le grand vizir de la Turquie, Ali-Pacha, prétendit que l'Egypte violait ainsi les droits de la puissance suzeraine.

Cette attitude de la Porte était-elle justifiée ? Nous ne le croyons pas. Les termes dont se sert le firman sont formels et le khédive a l'incontestable droit de conclure des conventions avec les puissances concernant la police des sujets étrangers. D'ailleurs, les questions qu'il s'agissait de régler se rattachaient à l'administration intérieure du pays,

Nubar-Pacha céda cependant aux réclamations de la Turquie qui allait protester officiellement contre la mesure prise par les puissances de traiter directement avec l'Egypte. Mais si Nubar céda, c'était pour ne pas compromettre le succès de la réforme judiciaire. Il négocia avec la Porte et le fruit de cette négociation fut une nouvelle reconnaissance de l'autonomie accordée à l'Egypte quant au droit de conclure des traités avec les puissances étrangères.

En effet, le firman du 8 juin 1872 dispose que le khédivé a le droit de « contracter et renouveler, à la condition de ne pas porter atteinte aux traités politiques de la Sublime Porte, des conventions avec les puissances étrangères pour les douanes et le commerce et pour toutes les transactions avec étrangers *concernant les affaires intérieures et autres du pays*, et cela dans le but de développer le commerce et l'industrie et de régler la police des étrangers et tous leurs rapports avec le gouvernement et la population ». Le khédivé a donc le droit de conclure tous les traités concernant l'administration intérieure du pays. Ce que la Sublime Porte défend à l'Egypte, c'est de faire des actes ou de conclure des traités qui violeraient ses droits suzerains comme la déclaration de guerre ou la conclusion de traités de paix : pareils actes et traités sont nuls et de nul effet.

Le firman d'investiture du khédivé Tewfik reproduit le même privilège. L'exercice de ce privilège comporte une restriction. Le khédivé est obligé de communiquer la copie de ces conventions à la Sublime Porte avant leur promulgation. Cette restriction au droit de faire librement des conventions de ce genre a été commentée officiellement par la Sublime Porte, aux ambassadeurs de France et d'Angleterre à Constantinople dans ce sens : « que ce paragraphe excluait toute obligation de la part du khédivé d'obtenir la sanction ou l'autorisation du sultan pour promulguer ou mettre en pratique lesdites conventions. Toutefois la Porte, se réservant le

droit de refuser de reconnaître ou de sanctionner lesdites conventions, et devant être toujours à temps pour le faire, si elles portaient atteinte aux traités politiques de la Sublime Porte et à ses droits souverains sur l'Egypte, comme il est dit dans le texte même du firman ».

En fait, il est très rare, que l'on communique les copies de ces traités à la Sublime Porte. D'ailleurs, cette restriction n'a pas une grande portée. C'est la moindre garantie que la Turquie puisse exiger pour sauvegarder ses droits de suzeraineté sur l'Egypte.

Remarquons cependant que ce droit accordé à l'Egypte de conclure des traités avec les puissances étrangères, ne peut pas porter atteinte à la règle posée par le traité de Londres de 1840, règle qui prescrit que les traités conclus par l'Empire Ottoman sont applicables en Egypte. Ainsi, les puissances qui n'ont pas fait de traités commerciaux avec l'Egypte, peuvent invoquer l'application, dans ce pays, des traités contractés par elles avec la Sublime Porte. Bien entendu, elles n'auraient pas cette faculté si elles avaient conclu des conventions commerciales avec l'Egypte. Car ce sont des conventions internationales et par suite, elles lient, pour toute la durée qui leur a été assignée, les Etats qui les ont conclues, les puissances aussi bien que l'Egypte.

Les puissances ont le choix ou de conclure des traités commerciaux avec l'Egypte, ou d'invoquer l'application du régime commercial ottoman. Mais ce choix doit être indivisible, en ce sens qu'on doit opter pour tout le

régime commercial ottoman ou tout le régime commercial égyptien. En d'autres termes, on ne peut pas invoquer à la fois les dispositions favorables des deux régimes (1).

7° *Les lois*. — D'après le traité de Londres de 1840, les lois et règlements de l'Empire Ottoman sont applicables en Egypte de plein droit. « V... toutes les lois de l'Empire Ottoman s'appliqueront à l'Egypte... comme à toute autre partie de l'Empire Ottoman ».

Le firman du 13 février 1841, répétait la même règle : « Les dispositions de Mon Hatt Chérif de Gulkané ainsi que les lois administratives en vigueur ou à créer dans Mon Empire, et tous les traités... seront également exécutés en Egypte. »

Mais le firman du 1^{er} juin 1841, paraît accorder au khédive une certaine liberté en cette matière : il tient compte du milieu. Voici comment il s'exprime : « Tous les règlements faits et à faire par la Sublime Porte seront également exécutés en Egypte, en tenant compte des circonstances locales, de la justice et de l'équité. »

Plus tard le firman du 8 juin 1867, accorde au khédive la pleine liberté pour faire des lois en ce qui concerne l'administration du pays.

Seules les lois organiques de l'Empire Ottoman, c'est-à-dire les principes généraux proclamés par la charte de Gulkané, dont nous parlerons au chapitre suivant,

1. Péliissié Du Rausas. *Le régime des capitulations dans l'Empire Ottoman*, t. II, p. 191.

s'imposent à l'Egypte. Ledit firman porte « ... les lois organiques en vigueur dans les différentes parties de Mon Empire, seront mises en pratique et appliquées en Egypte conformément à la justice, à l'équité et en prenant en considération les mœurs et le caractère des habitants. Mais par lois organiques, il faut entendre les principes généraux proclamés par la charte de Gulkané. Seulement l'administration intérieure de l'Egypte et par conséquent les intérêts financiers, matériels, et autres du pays ayant été confiés au gouvernement du vice-roi, il a paru nécessaire d'accorder au gouvernement égyptien la permission de faire tous les règlements ou institutions qu'il croirait nécessaires dans ce but, sous forme d'actes spéciaux d'administration intérieure ».

Le firman d'investiture de Tewfik-Pacha du 7 août 1879, est plus formel encore : « ... le khédivat d'Egypte, auquel est confiée l'administration civile et financière du pays, aura la faculté d'élaborer d'une manière conforme à la justice, tous les règlements et lois intérieures nécessaires à cet égard ».

Par conséquent, en matière législative, le khédivé jouit d'une entière liberté, sauf à respecter les principes, proclamés par la charte de Gulkané.

8° *L'armée et la marine.* — a). *L'armée* : L'effectif de l'armée égyptienne ne peut pas dépasser 18.000 hommes sauf en cas de guerre. De plus l'armée égyptienne est considérée comme faisant partie de l'armée turque.

Le traité de 1840 et les firmans postérieurs posent ce principe.

« VI. Les forces de terre et de mer que pourra entretenir le pacha d'Egypte... faisant partie des forces de l'Empire Ottoman... » (1).

Le firman du 13 février ajoute : « En temps de paix, 18.000 hommes de troupes suffisent pour la garde intérieure de l'Egypte ; ce nombre ne pourra être dépassé ; cependant, comme les forces égyptiennes sont destinées au service de la Sublime Porte, non moins que les autres forces de l'Empire, elles pourront être augmentées en temps de guerre, dans la proportion qui sera jugée convenable. » C'est à la Sublime Porte sans doute à juger s'il y a lieu ou non d'augmenter le nombre des troupes égyptiennes pendant une guerre. Mais, à notre avis, le pacha d'Egypte reste maître de disposer de cette armée. Il a en effet, l'administration intérieure, et cette administration lui impose le devoir de pourvoir à la défense du pays.

Les firmans ajoutent d'autres restrictions à l'autorité du khédive sur l'armée. C'est ainsi que : « les uniformes, les signes distinctifs et les drapeaux des troupes égyptiennes, ne différeront pas de ceux des autres troupes de l'Empire. De même, le costume et les signes distinctifs des officiers, matelots et soldats de la marine égyptienne, ainsi que le pavillon des bâtiments, seront les

1. Traité de Londres de 1840.

mêmes que ceux d'ici. La nomination des officiers de terre et de mer, jusqu'au grade de lieutenant inclusive-ment, appartiendra au gouvernement d'Egypte. Celle des officiers supérieurs dépendra de Ma Volonté Impériale. » (1).

Et pour assimiler complètement la situation de l'armée égyptienne à celle de l'armée ottomane, ledit firman prescrit que la durée de service militaire en Egypte doit être de cinq ans : « D'après le nouveau système du service militaire qui a été adopté par tout Mon Empire, les soldats, après avoir servi cinq ans, devront être remplacés par de nouveaux soldats ; ce même système sera aussi suivi en Egypte. »

Ce firman mettait aussi à la charge du pacha d'Egypte d'envoyer chaque année à Constantinople 400 hommes pour y rester cinq ans. Seulement cette clause n'est pas en fait suivie depuis la guerre Turco-Russe de 1877.

Le firman du 8 mai 1866, permet au khédive d'entretenir une armée de 30.000 hommes et celui du 8 juin 1873, lui accorde le droit d'augmenter à volonté l'effectif de l'armée égyptienne : « ... il (le khédive) a autorisation pleine et entière de pourvoir à tous les moyens et établissements de défense et de protection, conformément aux nécessités du temps et des lieux, et d'augmenter ou de diminuer, selon le besoin, sans qu'au-

1. Firman du 13 février 1841.

cune limite lui soit imposée, le nombre de Mes troupes Impériales d'Egypte ».

Ce privilège fut de courte durée. Le firman d'investiture de Tewfik-Pacha, contient un retour aux règles anciennes à savoir : la limitation de l'effectif de l'armée égyptienne à 18.000 hommes, sauf en cas de guerre. « En temps de paix, 18.000 hommes de troupes suffisent pour la garde intérieure de l'Egypte. Ce chiffre ne pourra pas être dépassé ; cependant, comme les forces égyptiennes de terre et de mer sont destinées aussi au service de Notre Gouvernement, dans le cas où la Sublime Porte se trouverait engagée dans une guerre, leur chiffre pourra être augmenté dans la proportion jugée convenable. »

Les drapeaux égyptiens doivent être semblables aux drapeaux des armées impériales ; les insignes des officiers des deux armées doivent être les mêmes.

En fait, cette règle n'est pas suivie.

b) *Marine*. — La flotte égyptienne, est considérée comme faisant partie de la flotte turque. Les officiers et soldats de la marine égyptienne doivent avoir des uniformes pareils à ceux des officiers et soldats de la marine turque.

De plus l'Egypte ne pouvait pas, d'après le firman du 13 février 1841, construire des vaisseaux de guerre sans la permission expresse de la Sublime Porte. Mais le firman du 8 juin 1873, vint élargir un peu le pouvoir du khédivat sur ce point : « les bâtiments blindés seuls

ne pourront être construits sans Ma permission... »
Donc les autres bâtiments de guerre peuvent être construits par l'Egypte sans autorisation de la Porte.

Le firman d'investiture du khédivé Tewfik reproduit la même prohibition : « Le khédivé pourra, comme par le passé, construire des bâtiments blindés, sans l'autorisation de Notre Gouvernement. »

9° *Privilèges du khédivat.* — Le khédivé ne saura sans aucun prétexte ni motif, abandonner à d'autres personnes, en tout ou en partie les privilèges accordés à l'Egypte qui lui sont confiés et qui sont une émanation des prérogatives inhérentes au pouvoir souverain.

CHAPITRE III

LES DROITS INDIVIDUELS

La reconnaissance des droits individuels a pour but de permettre à chaque individu de développer ses facultés propres.

C'est par le Hatt Chérif de Gulkané du 3 novembre 1839 que les droits individuels ont été garantis à tous les sujets ottomans.

Or, nous savons que les lois de la Turquie en particulier les principes proclamés par ce Hatt Chérif s'appliquent en Égypte, en vertu de la suzeraineté qu'a la Sublime Porte sur elle.

D'ailleurs presque tous les firmans ont soin de rappeler au khédive que ces principes doivent être appliqués en Egypte.

Remarquons tout d'abord que ces droits forment la partie la plus solide de la constitution de l'Égypte en ce sens que le khédive ne peut pas de par sa seule volonté en priver ses sujets. Pour que ces droits individuels ne soient pas reconnus en Égypte, il faut le consentement de la Sublime Porte.

Or le sultan a affirmé qu'il ferait respecter ces principes.

« Comme ces présentes institutions, dit le Hatt Chérif de 1839, n'ont pour but que de faire reflourir la religion, le gouvernement, la nation et l'empire, nous nous engageons à ne rien faire qui y soit contraire. En gage de notre promesse, nous voulons, après les avoir déposées dans la salle qui renferme le manteau glorieux du Prophète, en présence de tous les ulémas et des grands de l'empire, faire serment par le nom de Dieu et faire jurer ensuite les ulémas et les grands de l'Empire. »

Quoiqu'il en soit ces principes portent, dit le dit Hatt Chérif, sur les trois points suivants :

« 1° Les garanties qui assurent à nos sujets une parfaite sécurité quant à la vie, leur honneur et leur fortune ;

« 2° Un mode régulier d'asseoir et de prélever les impôts ;

« 3° Un mode également régulier pour la levée des soldats et la durée de leur service. »

Nous allons étudier d'abord les droits individuels reconnus par les Hatts Chérifs de 1839 et de 1856 et qui se ramènent à deux chefs.

1° L'égalité civile ;

2° La liberté individuelle ;

Nous étudierons ensuite d'autres droits reconnus en Egypte qui sont :

- 1° La liberté de réunion ;
- 2° La liberté de la presse ;
- 3° Le droit de pétition.

§ 1. — *L'égalité civile*

Tous les sujets ottomans sont égaux sans distinction de religion, ni de race.

« Toute distinction ou appellation tendant à rendre une classe quelconque des sujets de Mon Empire inférieure à une autre classe, à raison du culte, de la langue ou de la race, sera à jamais effacée du protocole administratif », dispose le Hatt Hamaïoun du 18 février 1856.

Examinons successivement les principaux cas dans lesquels s'applique ce droit.

1° L'égalité d'admission aux fonctions publiques. « La nomination et le choix de tous les fonctionnaires et autres employés de Mon Empire étant entièrement dépendants de Ma Volonté Souveraine, tous les sujets de Mon Empire, sans distinction de nationalité, seront admissibles aux emplois publics et aptes à les occuper, selon leurs capacités et leur mérite, et conformément à des règles d'une application générales. »

2° Tous les sujets ottomans sans distinction de culte et de nationalité sont admis aux écoles du gouvernement. Le firman de 1856 le dit d'ailleurs expressément : « Tous les sujets de Mon Empire seront indistinctement reçus dans les écoles civiles et militaires du gouvernement :

s'ils remplissent d'ailleurs les conditions d'âge et d'examen spécifiées dans les règlements organiques desdites écoles. »

3° L'égalité devant l'impôt, auquel chacun doit participer suivant ses facultés.

« Il est donc nécessaire que désormais chaque membre de la société ottomane soit taxé pour une quotité d'impôt, déterminée en raison de sa fortune et de ses facultés, et que rien au delà ne puisse être exigé de lui. » (Hatt Chérif de 1839.)

« Les impôts sont exigibles au même titre de tous les sujets de mon Empire, sans distinction de classe ni de culte. » (Firman de 1856.)

4° Devant le service militaire, tous les sujets ottomans sont égaux.

« Bien que, comme nous l'avons dit, la défense du pays soit une chose importante, et que ce soit un devoir pour tous les habitants à fournir des soldats à cette fin, il est devenu nécessaire d'établir des lois pour régler les contingents que devra fournir chaque localité, selon les nécessités du moment, et pour réduire à quatre ou cinq ans le temps du service militaire. Car c'est à la fois faire une chose injuste et porter un coup mortel à l'agriculture et à l'industrie, que de prendre sans égard à la population respective des lieux, dans l'un plus, dans l'autre moins d'hommes qu'ils n'en peuvent fournir ; de même que c'est réduire les soldats au désespoir et contribuer à la dépopulation du pays, que de les retenir toute

leur vie au service. » (Hatt Chérif,) de 1839. Le Hatt Hamaïoun du 18 février 1856 ajoute : « L'égalité des impôts entraînant l'égalité des charges, comme celle des devoirs entraîne celle des droits. Les sujets chrétiens et des autres rites non musulmans devront, ainsi qu'il a été antérieurement résolu, aussi bien que les Musulmans, satisfaire aux obligations de la loi de recrutement. Le principe de remplacement ou de rachat sera admis. »

5° L'égalité devant la loi : « Laquelle consiste en ce que tous les citoyens ne forment qu'une classe unique de sujets à l'égard desquels la loi statue uniformément et indistinctement, sans acception de personnes (1).

L'article 8 du décret de réorganisation des tribunaux égyptiens porte : « Tous les Egyptiens sont égaux devant la loi, quels que soient leurs titres et leurs rangs. »

6° L'égalité devant la justice, c'est-à-dire l'exclusion des juridictions privilégiées ou d'exception.

§ 2. — *La liberté individuelle*

La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance des mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées par la loi. (Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, art. 11.)

1. Esmein, ch. IV, p. 447.

Cette liberté fait l'objet d'un certain nombre d'applications que nous allons passer successivement en revue.

1° *La sûreté.* — La sûreté est, dit M. Esmein, la garantie contre les arrestations, emprisonnements et pénalités arbitraires.

C'est à elle que se réfère le Hatt Chérif de Gulkané de 1839 quand il dit : « Et en effet, la vie et l'honneur ne sont-ils pas les biens les plus précieux qui existent ? Quel homme, quel que soit l'éloignement que son père lui inspire pour la violence, pourra s'empêcher d'y avoir recours et de nuire par là au gouvernement et au pays si sa vie et son honneur sont mis en danger ? »

Et plus loin « C'est pourquoi désormais la cause de tout prévenu sera jugée publiquement, conformément à notre loi divine, après enquête et examen, et tant qu'un jugement régulier ne sera point intervenu, personne ne pourra, secrètement ou publiquement, faire périr une autre personne par la prison ou par tout autre supplice. »

Il est encore intéressant de citer les dispositions suivantes du Hatt Hamaïoun de 1856.

« Il sera procédé, dans le plus bref délai possible, à la réforme du système pénitentiaire dans son application aux maisons de détention, de punition ou de correction et autres établissements de même nature, afin de concilier les droits de l'humanité avec ceux de la justice. Aucunes peines corporelles, même dans les prisons, ne pourront être appliquées que conformément à des règlements disciplinaires émanés de ma Sublime Porte.

et tout ce qui ressemblerait à la torture sera radicalement aboli. Les infractions à ce sujet seront sévèrement réprimées et entraîneront en outre de plein droit la punition, en conformité du Code criminel, des autorités qui les auraient ordonnées et des agents qui les auraient commises. »

De plus, le Code pénal égyptien prescrit des peines sévères contre les fonctionnaires et employés qui auraient commis des injustices ou des abus d'autorité à l'égard des individus.

Voici ce que dit à ce sujet l'article 110 du Code pénal. « Tout fonctionnaire ou employé public qui aura ordonné de soumettre ou aura soumis lui-même les accusés à la question, sera puni de trois à dix ans de travaux forcés ou de détention. »

« Dans le cas où la victime aurait succombé, la peine sera celle prévue pour l'homicide volontaire. »

Art. 111. — Tout fonctionnaire public, toute personne chargée d'un service public, qui aura ordonné d'appliquer ou aura appliqué une peine plus forte que celle qui aura été légalement prononcée, ou une peine qui n'aurait pas été prononcée, sera punie, etc. »

Et l'article 113 porte : « Tout fonctionnaire ou employé public, toute personne chargée d'un service public, qui, agissant en cette qualité, aura usé de violences envers les personnes, de manière à compromettre leur bonheur ou à leur occasionner une souffrance corporelle, sera puni... »

Disons enfin pour terminer que la traite a été abolie. Un accord anglo-égyptien a été conclu à cet effet le 21 novembre 1895 et un décret du 21 janvier 1896 édicte des pénalités contre l'acheteur et contre le vendeur de nègres.

2° *La propriété individuelle.* — « S'il y a absence de sécurité à l'égard de la fortune, tout le monde reste froid à l'égard du prince et de la patrie ; personne ne s'occupe du progrès et de la fortune publique, absorbé que l'on est par ses propres inquiétudes. Si, au contraire, le citoyen possède avec confiance ses propriétés de toute nature, alors, plein d'ardeur pour ses affaires dont il cherche à élargir le cercle, afin d'étendre celui de ses jouissances, il sent chaque jour redoubler en son cœur l'amour du prince et de la patrie, le dévouement à son pays. Ces sentiments deviennent en lui la source des actions les plus louables...

.

« Chacun possédera ses propriétés de toute nature, et en disposera avec la plus entière liberté sans que personne puisse y porter obstacle. Ainsi, par exemple, les héritiers innocents d'un criminel ne seront point privés de leurs droits légaux, et les biens du criminel ne seront point confisqués. » (Hatt Chérif du Gulkané de 1839.)

Le Code pénal égyptien n'admet pas la confiscation générale afin que la peine n'atteigne pas les héritiers innocents.

L'article 88 du Code civil égyptien mentionne toutefois quelques exceptions à cette règle, exceptions qui sont d'ailleurs pleinement justifiées. Cet article est ainsi conçu :

Art. 88. — « Nul ne perd sa propriété sans sa volonté, si ce n'est :

« 1° Dans le cas où il vient d'être expliqué qu'elle est acquise, à un tiers ;

« 2° Par suite d'expropriation à la requête des créanciers dans les cas et les formes prévus par la loi ;

« 3° Quand il y a lieu à expropriation pour cause d'utilité publique. »

3° *L'inviolabilité du domicile.* — Elle consiste en ce que l'autorité publique ne peut pénétrer dans le domicile d'un particulier que dans les cas et dans les formes déterminés par la loi.

Le Code pénal égyptien punit dans l'article 112 « tout fonctionnaire ou employé public, toute personne chargée d'un service public qui, agissant en cette qualité, se sera introduit dans le domicile d'un particulier, contre le gré de celui-ci, hors les cas prévus par les lois, ou sans observer les formalités prescrites par ces mêmes lois. »

Et l'article 5 du Code d'instruction criminelle ajoute : « Hors les cas prévus par les lois, ceux de flagrant délit ou d'appel de secours venant de l'intérieur et ceux d'incendie ou d'inondation, nul ne peut pénétrer dans une maison habitée et non ouverte au public, ni affectée

à une industrie ou à un commerce soumis à la surveillance de la police ; si ce n'est en vertu d'un mandat de justice. »

4° *La liberté de conscience et la liberté du culte.* —

« La liberté de conscience est le droit pour tout citoyen de ne pas être contraint à professer une religion en laquelle il ne croit pas, ni à participer aux actes extérieurs par lesquels elle se manifeste. La liberté du culte est le droit de pratiquer les actes et cérémonies par lesquels se traduit à l'extérieur une religion déterminée. » (1)

L'une et l'autre libertés sont assurées dans l'Empire Ottoman y compris l'Egypte par le Hatt Hamaïoun de 1856.

« Tous les privilèges et immunités spirituels accordés *ab antiquo* et à des dates postérieures à toutes les communautés chrétiennes ou d'autres rites non musulmans établis dans mon empire, sous mon égide protectrice, sont confirmés et maintenus. »

Ledit Hatt confirme, en outre, toutes les immunités religieuses accordées depuis le sultan Mahmoud II aux communautés chrétiennes et autres rites non musulmans.

Les plans des édifices de culte doivent être soumis à l'approbation de la Sublime Porte.

« Vu que tous les cultes sont et seront librement pratiqués dans mes Etats, aucun sujet de mon empire ne

1. Esmein, *Eléments de Dr. const.*, ch. IV, p. 448.

sera gêné dans l'exercice de la religion qu'il professe et ne sera d'aucune manière inquiété à cet égard. »

Chaque communauté a, en outre, une juridiction spéciale pour le statut personnel de ses membres à condition toutefois que les deux parties en cause l'acceptent ; autrement les tribunaux musulmans seraient seuls compétents.

La liberté religieuse a reçu en Egypte son plein et entier développement. Le Code pénal égyptien dans son article 138 punit :

« 1^o Celui qui aura troublé l'exercice d'un culte ou des cérémonies religieuses relatives à ce culte, ou qui l'aura entravé par des voies de fait ou des menaces ;

« 2^o Celui qui aura détruit, mutilé, dégradé ou profané des édifices consacrés aux cultes, ou des emblèmes ou autres objets vénérés par les membres d'un culte ou par une partie de la population ;

« 3^o Celui qui aura violé ou profané des tombeaux ou profané des cimetières. »

En outre chaque communauté est autorisée à avoir des écoles lui appartenant, où l'enseignement est libre, pourvu toutefois qu'on y observe les règlements de police. Ces écoles sont d'ailleurs placées sous la surveillance du ministre de l'Instruction publique. C'est ce que dit le Hatt Hamaïoun de 1856. « De plus, chaque communauté est autorisée à établir des écoles publiques de sciences, d'arts et d'industrie. Seulement le mode d'enseignement et le choix des professeurs dans les écoles

de cette catégorie seront sous le contrôle d'un conseil mixte d'instruction publique dont les membres seront nommés par un ordre souverain de ma part. »

5^o *Liberté du travail, du commerce et de l'industrie.* — Tout Ottoman est libre de travailler quand il veut et où il veut, il est libre de choisir l'occupation qui lui convient.

Cette liberté existe pleinement en Egypte par cela seul qu'aucun texte de loi ne la prohibe.

La corvée a été abolie. L'article 115 du Code pénal dit en effet :

« Les fonctionnaires publics qui auront employé des hommes en corvée à des travaux autres qu'à ceux d'utilité publique déterminés par la loi et ordonnés par le gouvernement, ou reconnus urgents dans l'intérêt des populations, seront punis... »

Droit de réunion.

Aucun texte de loi, en Egypte, ne prohibe le droit de se réunir. Par conséquent il y a liberté de réunion. De fait, plusieurs partis politiques — si on peut les appeler ainsi — se sont constitués en Egypte. Leurs adhérents se réunissent librement sans que jamais le gouvernement ait cherché à empêcher ces réunions. Tant que l'ordre public n'est pas menacé, les réunions ne sont pas défendues.

Cependant, nous croyons qu'un texte de loi accordant expressément aux individus le droit de se réunir et de se communiquer leurs idées serait une meilleure garantie. Le droit de réunion en effet n'étant pas reconnu ni par le Hatt Chérif de Gulkané de 1839 ni par celui de 1856 n'est pas un des principes fondamentaux dont l'observation s'impose au khédive.

Si le droit de réunion était garanti par un texte de loi, cette reconnaissance expresse enlèverait au gouvernement toute tentation de prohiber des réunions sous prétexte de défendre l'ordre public.

La liberté de la presse.

Comme la liberté de réunion, la liberté de la presse ne figure pas parmi les principes proclamés par les Hatts Chérifs de 1839 et de 1856.

Au contraire, le décret du 26 novembre 1881 soumet la presse indigène à des règles très restrictives. Cependant en fait, elle jouit d'une grande liberté.

Ici encore il serait désirable que cet état de fait soit consacré par un texte de loi ; que le gouvernement, après avoir abrogé le décret de 1881, réglementât cette matière d'une manière libérale.

Droit de pétition.

L'article 20 de la loi organique du 1^{er} mai 1883 dit :
« Tout Egyptien peut nous adresser une pétition.

« Les pétitions, envoyées au président du Conseil législatif, seront après examen par ce conseil, rejetées ou prise en considération.

« Les pétitions prises en considération sont envoyées pour telles suites que de droit au ministre compétent qui devra informer le conseil de la suite donnée.

Et l'article 21 porte. « Toute pétition ayant pour objet des droits et des intérêts personnels sera rejetée si elle ressort à la compétence des tribunaux ou si elle n'a été préalablement adressée à l'autorité administrative. »

Il y a deux hypothèses :

a) S'il s'agit d'un intérêt privé, tout individu, étranger ou égyptien a le droit de pétition ; mais l'exercice de ce droit est soumis à deux conditions : 1^o que le pétitionnaire présente d'abord sa pétition à l'autorité compétente et 2^o que sa pétition n'ait pas pour objet un litige de la compétence des tribunaux.

b) S'il s'agit d'un intérêt public ; le droit de pétition n'appartient qu'aux seuls Egyptiens. L'étranger ne peut l'exercer. Cette exclusion s'explique facilement. En effet, l'étranger n'est pas généralement intéressé aux actes publics du gouvernement.

Une fois la pétition acceptée par le Conseil législatif, elle sera transmise au ministre compétent qui lui donnera telle suite qu'il jugera nécessaire et qui informera le Conseil de la suite qu'il lui a donnée.

TITRE II

Le Pouvoir Exécutif

Le pouvoir exécutif appartient au khédivé.

Les firmans d'investiture des khédivés qui se sont succédé en Egypte, leur donnent le droit de pourvoir à tout ce qui concerne l'administration intérieure du pays.

Le khédivé a donc la plénitude du pouvoir exécutif sauf le respect dû par lui aux droits de suzeraineté de la Turquie.

Ici encore, le pouvoir exécutif — comme les deux autres pouvoirs : législatif et judiciaire — se trouve limité par l'existence de droits au profit de la Sublime Porte en vertu de sa suzeraineté sur l'Egypte.

Avant 1876, le pacha d'Egypte gouvernait seul. Nul corps ne pourrait limiter son pouvoir. Sans doute, il était assisté d'un conseil privé, mais ce conseil n'avait aucun pouvoir de décision. Il donnait seulement son avis sur les questions à lui soumises par le khédivé qui n'était d'ailleurs nullement tenu de suivre l'avis de ce conseil.

En 1876, le khédivé Ismaïl créa un conseil des minis-

tres, déclarant qu'il sanctionnerait toujours l'opinion émise par la majorité. Cette institution d'un ministère apporte un tempérament au pouvoir absolu du khédivé. Les décisions rendues par le khédivé sur l'avis du conseil des ministres sont des décrets.

Même à présent encore, certains actes sont faits par le khédivé seul sans l'intervention du conseil des ministres.

Le khédivé exerce ce pouvoir par des rescrits « irada sanieh. »

C'est par des rescrits que le khédivé nomme **aux** emplois militaires.

Les organes du pouvoir exécutif sont : 1° le khédivé et 2° les ministres, dont nous allons indiquer les rôles respectifs.

CHAPITRE PREMIER

LE KHÉDIVE

Le khédivé est le personnage auquel est remise l'administration de l'Egypte. Il y représente le calife.

Le khédivat est héréditaire dans la famille de Méhémet-Ali. Le traité de 1840 et les firmans postérieurs affirment ce principe. L'Etat égyptien est donc une monarchie héréditaire. Cette forme de gouvernement est à coup sûr la meilleure et même la seule qui puisse être pratiquée avec succès en Orient,

L'Egypte doit non seulement s'attacher à cette forme ; mais aussi à la famille de Méhémet-Ali. Cette famille en effet, dès le début de son règne, n'a jamais cessé de faire la grandeur de notre pays. Sous son administration sage et bienveillante, la terre des Pharaons, entra dans une nouvelle ère de civilisation et de prospérité. Notre progrès intellectuel et matériel est incontestablement l'œuvre de cette famille.

Nous allons étudier successivement dans trois sections : 1° la nomination du khédivé ; 2° ses pouvoirs, et 3° sa responsabilité devant le sultan.

SECTION I

Nomination

Le khédivé est nommé par le sultan ; mais en vertu du traité de Londres de 1840 et des firmans impériaux, le khédivat est assuré à la famille de Méhémet-Ali. La Sublime Porte n'est donc pas libre dans cette nomination ; elle est liée par des règles que nous allons préciser.

§ 1. — *Succession*

Le traité de 1840 assure à Méhémet-Ali et à ses descendants le pachalik d'Égypte. Les firmans de février 1840 organisent le mode de succession dans la famille de Méhémet-Ali de la manière suivante :

1° La succession de l'Égypte est réservée à la descendance masculine de Méhémet-Ali. Ni les filles, ni leurs enfants n'ont le droit de monter sur le trône ;

2° C'est la Sublime Porte seule, qui a le droit de choisir le gouverneur de l'Égypte dans la famille de Méhémet-Ali ;

3° Celui qui a été choisi par la Sublime Porte devra se rendre à Constantinople pour y recevoir l'investiture.

Voici dans quels termes est conçu le firman précité.

« ... Je me suis décidé à vous confirmer dans le gouvernement d'Égypte, d'après les limites tracées sur la

carte qui vous est envoyée par mon grand vizir et à vous conférer, en outre, la prérogative de l'hérédité de ce gouvernement, sous les conditions suivantes ; Lorsque le gouvernement d'Égypte sera devenu vacant, il sera confié à *celui de vos enfants mâles que je choisirai*, et le même mode de succession s'appliquera aux enfants mâles de ce dernier, et ainsi de suite. Dans les cas où votre ligne masculine viendrait à s'éteindre, les enfants mâles issus des femmes de votre famille ne pourront avoir aucun droit à la succession. Celui de vos fils qui sera choisi pour vous succéder dans le gouvernement de l'Égypte, *devra se rendre à Constantinople pour y recevoir l'investiture.*

Ces conditions ne pouvaient pas agréer à Méhémet Ali. Elles consacraient en effet au profit de la Porte un droit exorbitant, celui du libre choix du successeur de Méhémet Ali. Aussi ce dernier repoussa-t-il ces propositions en termes hautains : « Ibrahim saura au besoin soutenir ses droits, et on n'aurait rien gagné en laissant souscrire le père à cet arrangement préjudiciable au fils. »

En présence de ce refus, la Porte informa les puissances de son intention de modifier ses propositions relatives à l'ordre successoral en Égypte.

Elle proposait que le mâle le plus âgé de la famille de Méhémet-Ali serait le successeur du Pacha d'Égypte.

Les femmes et leurs enfants seraient, comme auparavant, exclus de cette succession. Ainsi la Porte renon-

çait au droit de choisir un membre de la famille de Méhémet-Ali pour le nommer Pacha d'Egypte.

Les puissances ayant accepté ces modifications, un firman du 1^{er} juin 1841 fut envoyé à Méhémet-Ali réglant la question d'hérédité conformément aux propositions de la Porte. Il est ainsi conçu :

«... Je vous accorde par les présentes le gouvernement de l'Egypte avec ses anciennes limites, telles qu'elles se trouvent tracées sur la carte que vous envoie mon grand vizir, dûment scellé, j'y joins les prérogatives héréditaires aux conditions suivantes : quand le gouvernement sera vacant, il passera du fils aîné au fils aîné dans la ligne directe masculine de vos fils et descendants. Quant à la nomination elle émanera toujours de la Sublime Porte. S'il arrivait jamais que la ligne masculine fût éteinte, mon gouvernement désignerait nécessairement un autre individu pour le gouvernement. Dans ce cas, les enfants mâles des filles du gouverneur de l'Egypte n'auront ni droit ni titre légal de succession.»

L'investiture reste donc une condition nécessaire de l'accession au trône ; mais le successeur peut, immédiatement, après la mort de son prédécesseur et avant même d'avoir reçu son investiture, prendre en main les rênes du gouvernement.

Le firman du 27 mai 1866 modifia, sur la demande du khédivé Ismaïl, l'ordre de dévolution successorale de l'Egypte. Cet ordre n'a pas été modifié depuis lors. Ce

firman contient notamment les dispositions suivantes :

«... J'ai décidé que dorénavant le gouvernement de l'Égypte avec les territoires qui y sont annexés et qui en dépendent, et avec les Caïmacamies de Sawakin et de Massaouah, sera transmis à l'ainé de tes enfants mâles et de la même manière, aux fils aînés de tes successeurs ; — Que si, en cas de vacance, le gouverneur général ne laisse aucun enfant mâle, la succession sera transmise à l'ainé de ses frères, et à défaut de frères, à l'ainé des enfants mâles du plus âgé parmi ses frères défunts. »

Si le khédive meurt sans qu'il existe dans la famille d'héritier mâle issu de la descendance masculine de Méhémet-Ali, la Porte doit choisir pour khédive de l'Égypte, soit un mâle de la descendance féminine de Méhémet-Ali, soit même un étranger à cette famille.

Remarquons enfin que l'investiture reste nécessaire comme auparavant.

Ce nouveau mode de succession au trône est préférable à celui établi par les firmans de 1841. En effet, le prince qui sait que le trône passera après sa mort à une autre branche de la famille, ne s'occupe durant sa vie que d'augmenter ses richesses, il néglige ses devoirs de souverain. Que lui servirait en effet de se donner tant de peine pour exercer un pouvoir qui finira avec lui.

Au contraire, un souverain sûr de laisser le trône à son fils, travaille, en règle générale, pour le bonheur de son peuple, afin de laisser à son successeur un pouvoir très fort.

« L'intérêt personnel, dit Alex Ronchetti, étant le mesure des actions humaines, princes et peuples subissent plus ou moins la loi commune.

« Le pouvoir, quoiqu'on en dise, est toujours hérissé de charges et de déceptions nombreuses. Bien souvent, un règne n'est qu'une suite non interrompue de longues luttes. Or dans quel intérêt puisera-t-il ces forces, le prince qui sait d'avance qu'il ne sera pas donné à sa postérité de recueillir le fruit de ses victoires et des institutions dont il a doté ses sujets. » (1).

§ 2. — *La tutelle*

Le firman du 15 juin 1866 organise un mode de tutelle pour le cas où le prince héritier est mineur de dix-huit ans.

Avant ce firman, cette tutelle n'était pas prévue parce qu'elle n'avait pas d'utilité pratique. Il eût été bien rare qu'on ne trouvât pas dans la famille de Méhémet-Ali un pacha majeur.

Mais avec le nouveau mode de succession, l'organisation d'une tutelle devenait nécessaire, puisqu'il peut arriver que le khédive meurt laissant un héritier mineur.

Deux hypothèses peuvent alors se présenter :

Première hypothèse. — Le khédive défunt choisit lui-

1. *Quelques mots sur l'hérédité à la vice-royauté d'Egypte*, p. 11

même le tuteur avant sa mort. Dans ce cas, la tutelle est valable aux conditions suivantes :

a) Le testament doit être écrit ,

b) Il doit être signé par deux témoins.

On craint une fraude quelconque, toujours possible avec un testament verbal ou un testament écrit sans la présence d'aucun témoin.

c) La tutelle doit être sanctionnée par le sultan.

C'est logique, puisque l'investiture est nécessaire au khédive, à plus forte raison, la sanction du sultan est-elle nécessaire à la tutelle.

Deuxième hypothèse. — Le khédive meurt sans avoir choisi un tuteur. La tutelle est organisée conformément aux règles posées dans le firman du 15 juin 1866. Ce firman dispose :

« Si d'un autre côté, survient une vacance du gouvernement susdit, sans qu'il soit pourvu à l'institution d'une tutelle, le conseil de tutelle, étant composé des chefs de l'administration de l'Intérieur, de la Guerre, des Finances, des Affaires Etrangères, de la Justice, du chef des troupes et des commissaires des provinces égyptiennes, on procédera à l'élection, parmi les susdits fonctionnaires, d'un conseil de tutelle de la manière suivante. Les susdits fonctionnaires, réuniront immédiatement et choisiront parmi eux-mêmes, un tuteur à l'unanimité ou à la pluralité des voix. Si cependant les voix se partagent entre deux candidats, la préférence sera donnée à celui des deux qui occuperait les plus importantes fonctions

dans le gouvernement. Le degré d'importance est établi dans l'ordre indiqué ci-dessus.

« Ainsi vient d'abord le chef du département de l'Intérieur après, celui de la Guerre et ainsi de suite. Le tuteur étant ainsi élu et les autres membres s'étant constitués en conseil de tutelle, ils prendront en main le gouvernement et ils s'empresseront de rapporter à Ma Sublime Porte l'institution du tuteur et l'institution du conseil de tutelle. Ce choix sera confirmé de Notre part par un firman Impérial.

« Dans le cas où l'ex-gouverneur a nommé un tuteur et un conseil de tutelle, ce tuteur et ce conseil ne sauraient être changés avant que le terme de tutelle ne soit expiré. De même, dans la seconde alternative, c'est-à-dire lorsque l'institution du tuteur a lieu par la réunion des hauts fonctionnaires du gouvernement, l'on ne pourra non plus changer le tuteur ainsi nommé.

« Lorsqu'un membre du conseil de tutelle vient à mourir, on en choisira un autre à sa place parmi les hauts fonctionnaires du gouvernement et si le tuteur lui-même vient à mourir, on en choisira un à sa place de la manière sus-indiquée dans le conseil de tutelle, substituant à celui-ci un des hauts fonctionnaires du gouvernement.

« Lorsque l'héritier arrive à l'âge de dix-huit ans, étant alors majeur, il saisira les rênes de l'administration et il gouvernera comme son prédécesseur. »

SECTION II

Pouvoirs du khédive

Le khédive est investi, en vertu des firmans impériaux, d'un large pouvoir quant à l'administration intérieure du pays.

Sans doute les firmans de 1841 ne lui donnaient « aucun rang ou titre supérieur à celui des autres vizirs, ni aucun droit de préséance, », mais cela ne diminue en rien les pouvoirs qu'il a reçus de la Sublime Porte et qui sont garantis par les puissances signataires du traité de Londres de 1840.

Rappelons ici que le firman de 1873 accorda à Ismaïl presque la pleine indépendance quant à l'administration intérieure du pays. Ce firman alla même plus loin, et investit le khédive du droit de conclure des traités avec les puissances étrangères sous certaines conditions. Ces pouvoirs si étendus ont fait dire à un auteur, non sans raison, que le khédive d'Égypte est un « prince-roi ».

Le khédive a le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif, l'un et l'autre pouvoir sont d'ailleurs plus ou moins limités, le premier par le conseil des ministres, le second par le Conseil législatif, qui a un rôle consultatif seulement, et l'Assemblée générale, qui a le

dernier mot en ce qui concerne l'établissement d'un nouvel impôt.

Etudions ces pouvoirs.

§ 1. — *Initiative des lois*

L'initiative des lois appartient au khédivé et à ses ministres. Le conseil législatif n'a pas ce droit. L'article 19 du décret de 1883 le dit formellement. Tout ce que ce conseil peut faire c'est de demander un amendement ou de donner un avis au gouvernement.

L'article 19 précité contient la disposition suivante : « Le conseil législatif pourra provoquer la présentation par le gouvernement de projets de lois ou décrets portant règlement d'administration publique. »

La Chambre des députés créée en 1881 n'avait pas, elle aussi, l'initiative des lois. Celle-ci était réservée au pouvoir exécutif. C'était là une anomalie avec le principe séparatiste créé par le décret du 4 octobre 1881. En effet, pour assurer l'indépendance du pouvoir législatif, il faut lui laisser le rôle de faire les lois. C'est ainsi que la constitution des Etats-Unis, appliquant rigoureusement le principe de la séparation des pouvoirs, défend au président de la République d'introduire des projets de loi, ni directement, ni par l'intermédiaire de ses ministres. Si, dans quelques pays, comme la France par exemple, l'initiative des lois appartient concurremment au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif,

c'est que celui-ci, étant chargé d'exécuter les lois, est le mieux placé pour en connaître les lacunes ou les points faibles, et pour en préparer utilement la réforme.

§ 2. — *Décrets.*

Il n'y a pas en Egypte une différence marquée entre une loi et un décret. Toute la différence réside en ceci ; c'est que l'on donne le nom de « loi » aux actes les plus importants.

Les décrets sont rendus par le khédive et contresignés par le président du conseil des ministres et le ministre intéressé. Les décrets portant règlement d'administration publique doivent être au préalable soumis au Conseil législatif et portent ces mots : le Conseil législatif entendu.

Le khédive possède le pouvoir réglementaire : par des décrets généraux, il peut faire des règlements pour assurer l'exécution des lois. Ces décrets, comme les lois statuent pour l'avenir et à l'égard de tous.

Ce pouvoir réglementaire est accordé, même dans les pays où le principe de la séparation de pouvoirs est pratiqué, au titulaire du pouvoir exécutif. Le Président de la République française possède le pouvoir réglementaire. Il n'y a pas là un échec au principe de séparation de pouvoirs. Le règlement, en effet ne peut ni abroger, ni édicter des dispositions contraires à une loi ; il ne fait que « développer et compléter dans le détail les règles qu'elle a posées. »

Il ne faut pas confondre le décret et le rescrit « iradah

sanich ». Celui-ci est rendu par le khédive seul sans être contresigné par un ministre quoiqu'il puisse être rendu sur l'avis d'un ministre. C'est par un rescrit que le président du Conseil des ministres est nommé ; contrairement à ce qui se passe en France où le président démissionnaire contresigne le décret nommant son successeur. C'est par un rescrit aussi que le khédive nomme aux emplois militaires.

Ici une question se pose. Un rescrit peut-il abroger un décret rendu après avis du Conseil législatif ou de l'Assemblée générale ? Quelques-uns disent oui, parce que la création du Conseil législatif et de l'Assemblée générale est une concession du khédive, concession que celui-ci peut retirer à tout moment ; *a fortiori* le khédive peut se passer de l'avis de ces deux corps dans certains cas.

En ce qui nous concerne, nous adoptons la solution négative ; c'est-à-dire qu'un rescrit ne peut pas abroger un pareil décret. Sans doute le Conseil législatif et l'Assemblée générale sont une concession du khédive, sans doute le khédive peut retirer cette concession. Mais là n'est pas la question.

Il s'agit uniquement de savoir si étant donnée la constitution actuelle, le khédive peut se passer du concours de ces deux corps ? Non, croyons nous, autrement cette constitution n'aurait pas de raison d'être. Il faut que le khédive la respecte.

La difficulté est plus grande en ce qui concerne les décrets rendus sur l'avis du Conseil des ministres, sans

l'intervention du Conseil législatif ou de l'Assemblée générale. Nous croyons que la même réponse peut être donnée ici (1).

§ 3. — *Nomination aux emplois civils et militaires*

Le khédive nommé aux emplois civils et militaires. Les firmans lui accordent implicitement ce pouvoir puisqu'ils lui confient l'administration intérieure du pays. La seule restriction qu'ils apportent à l'exercice de ce droit c'est que le khédive ne peut pas conférer aux emplois militaires un grade supérieur à celui de miralaï (colonel).

Ce pouvoir du khédive est tempéré par l'existence du Conseil des ministres qui intervient dans la nomination de tous les fonctionnaires civils du pays, les employés subalternes sont nommés par les ministres. Quant à la nomination des fonctionnaires militaires, elle est réservée au khédive seul par le décret de 1882.

Les fonctionnaires tiennent leur titre et leur fonction du khédive en qui réside la souveraineté. Au contraire, en France, les fonctionnaires tiennent leur fonction de la constitution ou de la loi, c'est-à-dire de la souveraineté nationale.

Ces fonctionnaires sont en principe révocables et c'est le khédive qui a incontestablement le pouvoir de les

1. M^e Morcos Hanna, *Nizâm El Hekouma El Missrya*, p. 164 et 165.

révoquer. C'est lui seul qui peut renverser le ministère dès qu'il perd sa confiance. Remarquons cependant que l'intervention du Conseil des ministres est nécessaire pour révoquer un fonctionnaire nommé par décret.

§ 4. — *Grades et Décorations*

Les grades et décorations, soit militaires, soit civils sont les mêmes en Egypte qu'en Turquie.

Les firmans ont investi le khédivé du droit d'accorder des grades et décorations jusqu'à une certaine limite. « Le khédivé conservera, dispose le firman de 1873, le privilège de conférer des grades dans l'ordre militaire jusqu'au grade de colonel, et dans l'ordre civil jusqu'au grade de Rutbé Sanièh (deuxième rang de la première classe). »

Les autres grades et dignités sont accordés par le khédivé ; mais les brevets portent le sceau impérial.

§ 5. — *Droit de grâce et d'amnistie.*

L'article 68 du Code pénal dispose : « Le khédivé a le droit de faire grâce plénière ou partielle, de commuer la peine et d'accorder des amnisties.

« La grâce ou la commutation de peine seront accordées après avoir pris l'avis du ministre de la Justice ; l'amnistie sera accordée après avoir pris l'avis du Conseil des ministres. »

La grâce est un acte du pouvoir exécutif. Elle laisse subsister la condamnation elle-même ; mais elle fait au condamné remise totale ou partielle de la peine. Elle se présente comme une mesure individuelle. Aussi est-elle accordée par le khédive sur l'avis du ministre de la Justice seul.

L'amnistie est une mesure plus énergique. Elle efface juridiquement les infractions commises. Elle est générale et s'applique à toute une catégorie de condamnés. Aussi est-elle accordée par le khédive sur l'avis du Conseil des ministres.

Le droit de grâce, qui constitue un empiétement du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, puisqu'il écarte l'application de la loi dans un cas particulier, a cependant une incontestable utilité. La grâce en effet remédie, dans une certaine mesure, aux erreurs judiciaires, qui peuvent se commettre. En faisant cesser la peine, elle fournit un soulagement au condamné. Elle atténue une condamnation qui a été et a dû légalement être prononcée, mais qui est cependant, en fait, hors de proportion avec l'acte accompli. Enfin la grâce peut avoir un effet moralisateur, lorsque elle est accordée avec discrétion aux condamnés qui ont mérité par leur travail et leur conduite une abréviation de peine.

§ 6. — *Disposition de la force armée.*

Le khédive dispose de la force armée. C'est là une des attributions essentielles du pouvoir exécutif. C'est lui

en effet, qui est chargé de maintenir l'ordre et la sécurité publiques. Les firmans reconnaissent au khédive le droit de disposer de l'armée : «... il (le khédive) a autorisation pleine et entière de pourvoir à tous les moyens et établissements de défense et de protection, conformément aux nécessités du temps et des lieux... (1). »

Mais les firmans limitent les pouvoirs du khédive sur ce point : 1° il ne peut pas porter l'effectif de l'armée à plus de 18000 hommes ; 2° il ne peut pas conférer, sans l'autorisation du sultan, un grade supérieur à celui de miralaï (Colonel).

La première de ces restrictions, un moment écartée sous Ismaïl-Pacha, a reparu dans le firman d'investiture du khédive Tewfik.

Quoiqu'il ait la disposition de la force armée, le khédive ne peut pas déclarer la guerre sans l'autorisation du sultan. La déclaration de guerre est en effet un acte de souveraineté extérieure qui met le pays en relations avec les puissances étrangères. Or l'Egypte est privée de l'exercice de la souveraineté extérieure. Cependant le khédive peut faire la guerre avec les tribus nomades, les tribus du Soudan par exemple, sans avoir besoin de recourir à cette autorisation.

1. Firman du 8 juin 1873.

§ 7. — *Convocation de l'Assemblée générale
et du Conseil législatif.*

Les articles 26 et 39 de la loi organique de 1883 réservent au khédive le droit de convoquer le Conseil législatif et l'Assemblée générale. Il en est ainsi dans la plupart des pays où l'on applique le principe de la séparation de pouvoirs.

La question qui se pose dans les Etats à régime parlementaire, concernant la permanence ou la non permanence de la Chambre, ne saurait se poser ici. En effet, le Conseil législatif et l'Assemblée générale n'ont aucun pouvoir de contrôle sur le gouvernement. Ils se réunissent pour donner avis sur les questions qui leur sont soumises par le gouvernement.

Ni le Conseil législatif, ni l'Assemblée générale n'ont le droit de se réunir de plein droit.

A quel moment la session du Conseil législatif est-elle close ? C'est au moment où le Conseil a terminé l'examen des questions qui lui sont soumises.

Au contraire, la session de l'Assemblée générale est close par décret.

§ 8. — *Droit de dissoudre le Conseil législatif
et l'Assemblée générale.*

Les articles 26 et 39 de la loi organique donnent au

khédive le droit de dissoudre le Conseil législatif et l'Assemblée générale.

En cas de dissolution, le Conseil législatif doit être renouvelé dans les trois mois qui suivent sa dissolution et l'Assemblée générale dans les six mois à partir de cette époque.

L'article 11 de la loi organique lui accorde le droit de dissoudre le Conseil provincial sur la demande du Conseil des ministres. Dans ce cas de nouvelles élections doivent avoir lieu dans les trois mois qui suivent la dissolution.

La plupart des législations accordent au chef de l'Etat le droit de dissoudre la Chambre. Ce droit est considéré par les constitutions qui l'admettent comme une arme défensive aux mains du pouvoir exécutif ou comme fournissant « le moyen de mettre fin à l'impuissance inévitable d'une Chambre des députés dans laquelle la majorité nécessaire pour produire et soutenir le Cabinet ne se serait pas formée ou ne serait pas maintenue (1) ».

L'un et l'autre motifs ne sauraient exister en Egypte où tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains du khédive. Cependant, le droit de dissoudre les corps législatifs permet au gouvernement de consulter la nation sur un point délicat.

1. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel*, 4^e édit. p. 629.

§ 9. — *Cession de territoire*

Le khédive n'a pas le droit de céder tout ou partie des territoires qui lui ont été confiés par les firmans impériaux ou qu'a acquis postérieurement. Les firmans le lui défendent de la manière la plus formelle.

Ici la question du Soudan se pose.

L'Angleterre avait-elle le droit d'établir sur le Soudan un *condominium* avec l'Égypte ?

Pour bien comprendre la question il convient de rappeler que le Soudan, avant l'occupation anglaise, appartenait à l'Égypte, que c'est Méhémet-Ali qui conquiert la Nubie que c'est Ismaïl, qui étendit la domination égyptienne jusqu'au lac Victoria.

D'après les firmans, tout le territoire égyptien confié à Méhémet-Ali et à ses descendants appartient au sultan qui en a ainsi la suzeraineté. Ces dispositions nes'appliquent pas seulement à l'Égypte, elles s'étendent aussi aux territoires que l'Égypte a conquis.

Le khédive n'a pas le droit de céder sous aucun prétexte ou motif une partie de ces territoires. Toute convention de cette nature est nulle et de nul effet.

Ces principes ne font pas de doute.

Après la funeste révolte d'Arabi, le Soudan s'étant aussi révolté, les Anglais, qui occupaient déjà l'Égypte, obligèrent le khédive et ses ministres à évacuer le Soudan. Les ministres démissionnèrent plutôt que d'engager

leur responsabilité dans un acte aussi grave. Le khédive céda et évacua le Soudan. Quelques années plus tard, une armée anglo-égyptienne reconquit le Soudan, qui fut dès lors le Soudan Anglo-égyptien ; autrefois c'était le Soudan égyptien.

Telle est dans ses grandes lignes la question du Soudan.

Voyons maintenant si les Anglais ont le droit de partager le Soudan avec l'Egypte.

Nous ne le croyons pas.

Tout d'abord les Anglais n'avaient pas le droit d'obliger le khédive à abandonner le Soudan. En agissant ainsi il ont méconnu les droits du sultan, suzerain légitime de ces territoires. Ensuite, en prenant part à l'expédition du Soudan, l'Angleterre n'avait pas le droit de prétendre à une domination quelconque, sur ces territoires. En effet, même après l'évacuation de l'armée égyptienne, le Soudan n'a pas cessé d'appartenir à l'Egypte ou au moins n'a pas cessé d'être considéré comme partie intégrante de l'Egypte. Si le khédive a évacué le Soudan, il a obéi à des nécessités stratégiques ; il a exécuté une simple opération militaire. Il n'a pas abandonné le Soudan au sens juridique du mot ; il n'a pas déclaré qu'il y renonçait pour toujours. Donc le Soudan, juridiquement parlant, a toujours appartenu à l'Egypte ou, ce qui revient au même, au sultan. C'est en vertu de ces principes que M. A. Hanotaux, alors ministre des affaires étrangères de France, déclara à la tribune le 7 juin 1896

qu'aux termes des traités internationaux et des firmans, le sultan seul a le droit de disposer du Soudan. » Le 5 avril 1895, il répéta la même idée : « Qnoi qu'il en soit, dit-il, la position prise par la France est la suivante : les régions dont il s'agit (le Soudan) sont sous la haute souveraineté du sultan. Elles ont un maître légitime : c'est le khédivé. »

Ainsi l'Angleterre n'avait pas le droit de considérer le Soudan comme *res nullius*. Sans doute, elle se prévaut du silence du sultan ; mais aux yeux de celui-ci, la convention faite par l'Egypte avec l'Angleterre au sujet du Soudan est nulle et de nul effet. Pour s'en convaincre on n'a qu'à lire les firmans qui rappellent hautement ce principe.

§ 10. — *Les dettes*

Le firman du 25 septembre 1872 accordait au khédivé Ismaïl le droit de contracter des dettes à l'étranger. « ... Dorénavant aussi toutes les fois que pour la prospérité du pays le besoin de contracter des emprunts à l'extérieur se produira, je vous renouvelle et vous confirme l'autorisation d'emprunter les sommes nécessaires au nom du Gouvernement égyptien, et sans demander l'autorisation. »

Mais le khédivé Ismaïl ayant abusé de ce droit, le firman d'investiture du khédivé Tewfik du 7 août 1879 restreignit sur ce point le pouvoir du khédivé : « Le

khédive, dit ce firman, aura la disposition complète et entière des affaires financières du pays, mais il n'aura pas le droit de contracter des emprunts, sauf pour ce qui concerne exclusivement le règlement de la situation financière présente. »

§ 11. — *Direction de l'action diplomatique*

Le khédive représente l'Egypte dans ses rapports avec les puissances étrangères.

Sans doute l'Egypte n'a pas une personnalité internationale. C'est la Sublime Porte qui la représente à l'étranger par ses ambassadeurs, mais par suite de l'autonomie qui a été accordée au khédive par les firmans impériaux et surtout en raison du droit qui lui a été reconnu par la Sublime Porte de faire en certaines matières des conventions avec les autres Etats, l'Egypte se trouve en relations fréquentes avec les puissances étrangères ; c'est alors le khédive qui la représente. Il résulte de là que c'est le khédive qui reçoit des ministres plénipotentiaires des puissances étrangères les lettres de créance attestant leur caractère diplomatique. C'est auprès du khédive que ces ministres sont accrédités. Il a le droit de les agréer ; car il est d'usage en droit international public qu'une puissance ne nomme son représentant dans un autre pays que si le choix de ce représentant a été agréé préalablement par le chef de l'Etat auprès duquel il est accrédité.

§ 12. — *Négociation et ratification des traités*

Le firman envoyé au khédive Ismaïl lui accorde le droit de conclure des conventions avec les puissances étrangères.

Nous avons vu jusqu'à quelles limites et dans quelles conditions le khédive peut conclure des conventions.

Le khédive exerce ce pouvoir en dehors de tout contrôle des Assemblées. Ni le Conseil législatif, ni l'Assemblée générale ne participent à l'élaboration des conventions passées entre le khédive et les puissances.

La Chambre des députés créée par le décret de 1881 avait le droit de ratifier les conventions, sauf celles qui se rapportaient à la situation financière du pays.

SECTION III

Responsabilité du Khédive

Devant le pays le khédive, comme tout chef d'Etat, n'est pas responsable. En revanche, il est responsable devant le sultan, qui peut le révoquer s'il ne respecte pas les conditions qui lui sont imposées par les firmans. Le texte du firman est formel. Le voici : « La concession de l'Egypte étant soumise aux conditions sus-énoncées, l'inexécution de l'une d'elles motivera le retrait immédiat de cette concession. » Mais il ne faut pas oublier

que la situation du khédive a été réglée par un accord international, de sorte que pour qu'il puisse être révoqué il faut : 1° qu'il ait violé les conditions des pactes sous l'empire desquels il se trouve placé et 2° que cette violation ait été reconnue et déclarée par les cinq grandes puissances. Remarquons que la déchéance encourue à l'encontre d'un khédive n'atteint pas son successeur héritier. Celui-ci devient khédive malgré la déchéance de son prédécesseur. Voici comment s'exprime sur ce sujet M. F.-V. Laury : « Conférer à un prince une vice-royauté héréditaire, c'est l'établir non seulement pour lui, mais pour ses enfants et descendants, d'où la conséquence que, si par événement, un vice-roi s'affranchissait indûment des conditions imposées par l'acte fondamental, il pourrait être révoqué avec l'adhésion des cinq puissances, cela est vrai, mais son fils et héritier mineur ou majeur lui succéderait inévitablement. Car l'institution héréditaire est un droit établi, non seulement au bénéfice du père, mais encore au profit de sa descendance, et de quel droit, au cas où il y aurait faute, punirait-on un fils innocent des fautes de son auteur (1) ? »

C'est ainsi que Tewfik succéda à son père Ismaïl, après la déposition de celui-ci.

1. *Différend turco-égyptien*, p. 9 et 10

CHAPITRE II

LES MINISTRES

SECTION I

Historique

Avant 1878 le khédive gouvernait seul. Il était, il est vrai, assisté d'un conseil privé ; mais ce conseil n'avait qu'un rôle consultatif. Il donnait son avis sur les projets de lois que le khédive lui soumettait.

En 1878, le khédive créa un Conseil des ministres dont les caractères et les attributions sont indiqués dans la lettre adressée par le khédive Ismaïl à Nubar-Pacha pour l'inviter à former un ministère.

Voici la lettre :

Mon cher Ministre (Nubar),

J'ai mûrement réfléchi sur les changements apportés dans notre situation intérieure et extérieure, par les derniers événements, et au moment où vous vous occupez de la mission que Je vous ai confiée de former un nouveau ministère, Je veux vous confirmer ma ferme détermination de mettre les

règles de notre administration en harmonie avec les principes qui régissent les administrations en Europe. Au lieu d'un pouvoir personnel, principe actuel du Gouvernement de l'Egypte, Je veux un pouvoir qui imprime, il est vrai, une direction générale aux affaires, mais qui trouve son équilibre dans un conseil des ministres. En un mot, Je veux dorénavant gouverner avec et par mon Conseil des Ministres.

Dans cet ordre d'idées, je pense que pour appliquer les réformes que j'ai déjà annoncées, les membres du Conseil des ministres devront être tous solidaires les uns des autres : ce point est essentiel. Le Conseil des ministres discutera toutes les questions importantes du pays, l'opinion de la majorité entraînera celle de la minorité. Les décisions seront donc prises à la majorité et en les approuvant, Je sanctionnerai conséquemment l'opinion qui aura prévalu.

Chaque ministre appliquera les décisions du conseil, sanctionnées par moi, et concernant l'administration qui lui est confiée.

Les nominations des Moudirs, gouverneurs, préfets de police seront discutées entre le ministre dont ils relèvent et le Président du conseil, et seront soumises à mon approbation par le président du conseil.

Le ministre qui aura sous ses ordres immédiats les fonctionnaires susmentionnés, aura le droit de les suspendre de leurs fonctions, mais après entente avec le président du conseil. Leur changement ou leur destitution ne pourra avoir lieu qu'après entente entre lui et le ministre, président du conseil, sous ma sanction.

Les ministres choisiront le haut personnel de leurs administrations et soumettront leur choix à mon approbation. Pour les emplois secondaires, il suffira d'une simple lettre ou décision ministérielle.

L'action de chaque ministre s'exercera dans les limites de ses attributions, et les fonctionnaires ou employés de chaque branche d'administration n'auront d'ordres à recevoir que du chef du département dont ils font partie et ne devront obéir qu'à lui.

Le conseil des ministres siégera sous votre présidence, puisque je vous ai donné la charge et la responsabilité de cette nouvelle organisation.

Je pense que l'institution d'un ministère possédant ces attributions n'est pas en dehors de nos mœurs et de nos idées, et est, au contraire, conforme à un des préceptes de la loi sacrée. Avec une organisation judiciaire généralisée, cette institution suffit pour répondre aux nécessités de notre état social et permet de réaliser mes fermes intentions.

Je mets toute ma confiance en vous pour appliquer les réformes que j'ai décidées et qui, je l'espère donneront au pays toutes les garanties qu'il est en droit d'attendre de mon gouvernement.

ISMAIL

Le ministère ainsi constitué n'avait pas un point d'appui bien solide. En effet, la Chambre des notables, espèce de Chambre de députés, a toujours été un instrument docile aux mains du khédive. Le ministère ne

pouvait pas compter sur elle pour résister aux exigences d'Ismail.

Cependant, grâce à la présence dans ce ministère de deux ministres européens : l'un Anglais, le ministre des Finances ; l'autre Français, le ministre des Travaux Publics, le nouveau ministère a pu diriger les affaires et neutraliser le pouvoir du khédive.

D'ailleurs ce ministère a su plaire aux fonctionnaires et surtout aux créanciers. Ceux-ci, désireux d'être régulièrement payés, étaient particulièrement intéressés à voir ce ministère fort et puissant.

Mais le khédive, ne pouvant supporter un tel pouvoir, chercha par tous les moyens à susciter des obstacles sur le chemin du Conseil créé par lui-même, afin d'amener sa chute et de gouverner seul.

Il a exprimé cette idée à différentes occasions. Aux consuls anglais et français l'invitant à « tenir strictement ses engagements. » il répondait : « comment voulez-vous que je tienne mes engagements, puisque ce n'est pas moi qui dirige les affaires ? si vos gouvernements veulent que je paie les créanciers, qu'ils me rendent le pouvoir ; s'ils ne veulent pas me rendre le pouvoir, qu'ils s'adressent aux ministres qu'ils ont désignés eux-mêmes. »

Et en effet, le rescrit du 19 août 1879 a détruit le principe de la solidarité ministérielle. Les ministres, d'après ce rescrit, doivent se réunir sous la présidence

du khédive pour que chacun lui soumette les questions intéressant son département.

La France et l'Angleterre s'opposèrent à cette modification. Voici en quels termes s'exprimait le *Livre Jaune* sur ce point.

« Nous n'avons donc pas admis un seul instant que le khédive songeât à revenir sur des résolutions dont l'exécution reste au-dessus de toutes les fluctuations ministérielles et qui doivent conserver à ses yeux, comme aux nôtres, toute la valeur d'un contrat international...

.

En conséquence, le Gouvernement égyptien continuera à s'exercer par l'organe d'un cabinet responsable, avec un président investi des attributions d'usage. C'était la situation qu'occupait Nubar Pacha et que sa retraite a laissée vacante. Il importe d'y pourvoir sans retard. Le rescrit du 28 août a formellement stipulé en effet que la présidence du Conseil appartiendra à un ministre, et non au khédive; et c'est là un point sur lequel, malgré tout notre bon vouloir à l'égard de Son Altesse, il nous eût été impossible de fléchir (1).

Il était à craindre, en effet, et non sans raison, que dans ces conditions le khédive n'exerçât une influence personnelle sur les ministres indigènes qui formaient la majorité. Par ce moyen le Conseil fût devenu un instrument docile aux mains du khédive.

Aussi, la France et l'Angleterre se hâtèrent-elles de

1. *Livre Jaune*, 1880, p. 161-162.

demander un droit de veto au profit des ministres étrangers. A cet égard le *Livre Jaune* s'exprime ainsi :

« La plus forte objection élevée par MM. Wilson et de Blignièrès contre la présidence du Conseil des ministres par le vice-roi leur est inspirée par la crainte de voir le Conseil, dans lequel les indigènes dominant, perdre toute indépendance le jour où il délibérerait sous les yeux du chef de l'Etat. Nous avons pensé, mon collègue d'Angleterre et moi, que ce danger très réel pourrait être écarté par une combinaison qui consisterait à attribuer aux deux ministres le droit d'opposer leur veto à toute mesure qu'ils seraient d'accord pour désapprouver (1). »

Le khédive accepta cette proposition et accorda le droit de veto aux deux ministres étrangers. Voici la déclaration qu'il a faite à cet égard :

« 1^o Le khédive renouvelle l'expression de sa ferme volonté de se conformer aux décisions des Gouvernements français et anglais, et de maintenir intact le rescrit du 28 août 1878, sauf les modifications sur lesquelles l'accord s'est établi ;

« 2^o Il est entendu que le khédive n'assistera, dans aucun cas aux délibérations du Conseil des ministres. Il se réserve seulement le droit d'appeler auprès de lui les ministres, soit séparément, soit ensemble, pour leur faire connaître ses idées sur les mesures soumises à sa sanction ou sur celles dont il jugera utile de saisir le cabinet ;

« 3^o Le Prince Tewfik-Pacha sera nommé président du Conseil ;

1. *Livre jaune*, 1880, p. 157.

« 4° Les deux membres européens du Cabinet auront le droit d'opposer un veto absolu à toute mesure qu'il désapprouveraient. Ce droit ne pourra être exercé par les deux ministres européens que conjointement (1). »

Par une lettre du 21 septembre 1879 adressée à Riad-Pacha le khédive affirma de nouveau le principe de solidarité ministérielle.

Cette lettre est ainsi conçue :

Mon cher Pacha, (Riaz)

En prenant sincèrement la présidence du Conseil des ministres, Je n'ai pas eu l'intention de rétablir le pouvoir personnel.

Basée sur les besoins du moment et sur le désir de me mettre en rapport plus direct avec les membres du cabinet, cette mesure n'avait dans Ma pensée rien de définitif ni surtout de contraire au principe que j'ai adopté le jour de Mon avènement : Gouverner avec et par Mon Conseil des Ministres, tel est ce principe, qui remonte au rescrit du 28 août 1898. Il ne dépendra pas de Moi qu'il ne soit toujours maintenu et respecté.

Vous connaissez mes sentiments à cet égard ; vous connaissez aussi les idées d'honnêteté, de progrès, d'ordre et d'économie que Je tiens à voir prédominer dans l'administration du Pays.

Je sais que vous partagez ces sentiments, ces idées, et que vous êtes résolu à vous consacrer tout entier à leur application.

1. *Livre jaune* de 1880, p. 166.

Je sais également combien vous êtes dévoué au Pays, ainsi qu'à ses institutions et désireux de contribuer de tous vos efforts à sauvegarder son autonomie.

C'est donc avec confiance que Je vous charge de former un nouveau cabinet et que Je remets entre vos mains la présidence du Conseil des ministres, tout en me réservant d'assister à ses réunions et de les présider Moi-même, toutes les fois que Je le jugerai nécessaire.

Je suis convaincu que vous apportez tous vos soins dans le choix de vos collègues, dont la nomination sera soumise à Ma sanction.

Une fois constitué, le nouveau ministère procèdera dans les termes du rescrit, déjà rappelé, du 28 août 1878, qui reste applicable dans toutes celles des ses dispositions qui ns sont pas modifiées par les présentes.

Les nominations et révocations des gouverneurs, moudirs, préfets de police, wékils et secrétaires généraux des ministères, inspecteurs des provinces et directeurs de toutes les grandes administrations de l'état seront discutées au Conseil des ministres et soumises à Mon approbation.

Les autres fonctionnaires seront nommés et révoqués directement par arrêtés des ministères dont ils relèveront.

De graves questions nous préoccupent, vous ne l'ignorez pas, Mon cher Riaz Pacha. J'ai à peine besoin de vous signaler, entre autres choses, l'importance capitale qui s'attache à l'établissement régulier du budget annuel des recettes et des dépenses ; à l'organisation définitive de la perception des impôts, qui est en relation si étroite avec le fonctionnement

normal du budget ; au règlement de la situation financière arriérée, qui embrasse tant d'intérêts et réclame toute notre attention, toute notre sollicitude.

Pour la solution de ces questions, comme de toutes autres analogues, je sais d'avance que je puis compter sur vous et que, guidé par votre expérience et par votre patriotisme, vous ne négligerez rien de ce qui pourra amener dans la position de notre pays une amélioration sérieuse, que chacun de nous appelle de tous ses vœux et doit faciliter de toutes ses forces.

21 Sept. 1879.

La présence des ministres européens dans le Conseil était une gêne pour le khédive et blessait le sentiment national. Ces ministres avaient en effet tout le pouvoir. Le droit de *veto* qui leur était reconnu était un droit exorbitant qui diminuait considérablement le rôle du khédive.

Une assemblée de notables égyptiens s'étant réunie exprima son vif mécontentement de la présence de deux étrangers au sein du Conseil des ministres et demanda la formation d'un ministère exclusivement indigène.

Le khédive communiqua ses plaintes aux consuls généraux. Voici ce que dit à cet effet le *Livre Jaune* :

Le khédive a convoqué ce soir (7 avril 1879) à 5 heures les Consuls généraux, et il leur a dit qu'en présence du vif mécontentement qui existe dans toutes les classes de la population, il les priaît de transmettre à leurs gouvernements

un projet qui lui a été présenté comme l'expression des vœux du pays et qui, en établissant que l'Égypte n'est pas en état de déconfiture et peut faire face à ses engagements financiers, demande, par contre, la formation d'un ministère indigène, responsable devant une Chambre des députés nommée d'après un nouveau mode d'élection, et le rétablissement du contrôle (1).

La demande du khédive fut accueillie par les puissances. Les ministres étrangers quittèrent le ministère. On leur substitua un contrôle franco-anglais. Deux contrôleurs : un Français et un Anglais, furent nommés. Ils pouvaient siéger au Conseil des ministres avec voix consultative.

Ils pouvaient communiquer leurs observations soit au khédive soit aux ministres, ils rendaient compte de leurs travaux au khédive à la fin de chaque année.

Le khédive chargea alors le président du Conseil des ministres de former un ministère indigène. Voici en quels termes il s'exprimait à ce sujet :

Devant répondre au désir qui m'est si fermement exprimé, je vous charge, aux termes du rescrit du 28 août 1878, de composer un cabinet.

Ce cabinet formé d'éléments véritablement égyptiens, doit avoir pour règle de conduite le développement des réformes édictées par ledit rescrit, qui doit être scrupuleusement maintenu, et qui devra être rendu plus efficace encore par la

1. *Livre Jaune*, 1880, p. 169.

responsabilité réelle des ministres vis-à-vis d'une Chambre dont le mode d'élection et les droits seront réglés de façon à répondre aux exigences de la situation intérieure et aux aspirations nationales.

Le ministère aura pour premier soin de préparer, à cet effet, des lois de même nature en vigueur en Europe, tout en tenant compte des mœurs et des besoins des populations (1).

Depuis cette époque le ministère est constitué conformément aux termes du rescrit du 28 août 1878 ; il a été toujours indigène.

SECTION II

Nomination et Révocation des Ministres

Le premier ministre est nommé par le khédivé par un rescrit « Irada Sameh ». Les ministres sont nommés par un décret contresigné par le président du Conseil des ministres. Celui-ci choisit ses collègues.

C'est le khédivé aussi qui révoque les ministres.

SECTION III

Conseil des Ministres

Le Conseil des ministres est le plus puissant corps de pays. Il exerce le pouvoir exécutif dans toute son étendue, sauf la disposition de la force armée, qui est réservée

1. Livre Jaune de 1880, p. 195.

au khédive seul par le décret de 1882. Il détient également le pouvoir législatif. C'est lui qui fait les lois. Il en a seul l'initiative. Le Conseil législatif n'a qu'un rôle consultatif ; s'il refuse d'adopter une loi, le Conseil des ministres peut ne pas tenir compte de ce refus : il est seulement obligé, dans ce cas, de communiquer au Conseil législatif les motifs qui l'ont déterminé à ne pas suivre son avis.

Il n'y a à ce principe qu'une seule exception : c'est celle prévue par l'article 34 de la loi organique, en vertu duquel aucun nouvel impôt ne peut être établi sans le consentement de l'Assemblée générale.

Le Conseil des ministres a un président. Ses membres sont solidaires. La lettre du khédive, précitée, dit que « ce point est essentiel ».

L'opinion de la majorité entraîne celle de la minorité, Les décisions sont donc prises à la majorité.

§ I. — *Attributions*

Le Conseil des ministres discute toutes les questions importantes concernant le gouvernement et l'administration du pays. Ses attributions ne sont pas déterminées d'une façon précise. Elles sont fixées par l'usage et la tradition. Certaines dispositions de loi prévoient cependant expressément l'intervention du Conseil des ministres.

Les décisions du Conseil des ministres sont rendues sous la forme de décrets qui doivent être signés par le khédive.

Chaque ministre peut rendre des arrêtés. L'arrêté ne peut en aucun cas, ni se substituer à un décret, ni en contredire les dispositions.

§ II. — *Solidarité*

« Les membres du Conseil des ministres devront être tous solidaires les uns des autres ; ce point est essentiel. » (1).

C'est la règle admise dans tous les pays à régime parlementaire.

En raison de cette solidarité, le président du Conseil des ministres choisit lui-même ses collègues.

« C'est donc avec confiance que je vous charge de former un nouveau cabinet... Je suis convaincu que vous apportez tous vos soins dans le choix de vos collègues dont la nomination sera soumise à ma sanction. » (2).

De cette solidarité ministérielle résulte encore que tout décret doit porter, outre le contreseing du ministre intéressé, celui du président du Conseil.

Mais cette solidarité n'existe que pour les actes délibérés en Conseil des ministres c'est à-dire pour les actes qui influent sur la politique générale du pays ou pour les actes d'une gravité exceptionnelle.

Pour les actes que le ministre fait seul, la solidarité n'existe pas. Dans ce cas, chaque ministre est responsable personnellement des conséquences de ses actes.

1. Lettre du Khédive Ismail.

2. Même lettre.

§ 3. — *Responsabilité*

La responsabilité des ministres se présente sous quatre aspects : la responsabilité politique, la responsabilité financière, la responsabilité pénale et la responsabilité civile. Examinons-les successivement :

1^o *Responsabilité politique.* — La responsabilité politique consiste dans la perte du pouvoir lorsque les ministres n'ont plus la confiance du khédive devant lequel ils sont responsables.

Le Conseil législatif et l'Assemblée générale n'ont donc aucun pouvoir pour renverser le ministère. Cela est évident puisque la souveraineté appartient au khédive seul. Or, c'est devant le souverain que celui qui exerce la souveraineté en rend compte.

Dans tous les pays à régime parlementaire, le pouvoir de renverser le cabinet appartient aux représentants du peuple parce que la souveraineté réside dans la nation.

Les ministres sont responsables des actes qui compromettent le sort du pays. Ils sont responsables aussi de leur inaction, lorsque cette inaction a été préjudiciable au pays.

2^o *Responsabilité financière.* — Le décret du 19 février 1887 crée une haute Cour administrative, devant laquelle les ministres sont responsables, pour les dépenses qu'ils font en dehors des crédits alloués, ou à raison du transport des crédits effectués par un ministre sans l'autorisation du Conseil des ministres.

C'est le Conseil des ministres qui met en œuvre l'action en responsabilité dont nous nous occupons.

La haute Cour administrative se compose de tous les ministres (sauf ceux qui sont responsables), du conseiller financier et d'un conseiller khédivial nommé par le khédivé à cet effet.

Le président de cette Cour est le président du Conseil des ministres. S'il ne peut pas présider cette Cour pour un empêchement quelconque, ou si c'est lui qui est responsable, la présidence appartient au ministre le plus âgé.

Il n'y a pas de formes de procédure spéciales à suivre devant cette Cour.

Celle-ci détermine ces formes chaque fois qu'elle se réunit. Elle juge d'après l'équité. Le ministre responsable a le droit de se défendre oralement.

Les décisions de cette haute Cour administrative doivent être motivées. Elles sont rendues en dernier ressort et ne sont susceptibles d'aucune voie de recours.

Cette Cour peut frapper d'un blâme ou de la destitution tout ministre qu'elle reconnaît responsable.

L'article 8 du décret du 19 février 1887 a prévu un cas qui eût pu paralyser l'action en responsabilité en matière de finances, c'est celui où le ministre présente sa démission avant que la Cour ait prononcé. Cet article décide que dans ce cas la démission ne peut pas être acceptée.

Les peines infligées par la haute Cour administrative

n'éteignent pas l'action pénale, le cas échéant, devant les tribunaux répressifs.

3^o *Responsabilité pénale.* — Les ministres sont responsables comme les simples particuliers des infractions qu'ils commettent. Il n'y a, ni tribunal spécial connaissant de leurs infractions, ni procédure spéciale.

4^o *Responsabilité civile.* — Les ministres sont responsables civilement dans les cas où ils ont commis un acte qui lèse les particuliers. Une action civile peut alors être intentée devant les tribunaux indigènes ou même devant les tribunaux mixtes si ceux-ci sont compétents.

APPENDICE

Le Comité financier

Un comité financier a été créé en 1884. Il est composé du ministre des Finances, président, du conseiller financier, vice-président, et de trois membres qui sont : le sous-secrétaire d'Etat au ministère des Finances, le directeur général de la comptabilité et le directeur général des contributions directes.

Toutes les questions qui intéressent les finances du pays doivent être soumises à ce comité avant d'être discutées et approuvées par le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres n'est pas tenu de suivre l'avis du comité consultatif.

TITRE III

Le Pouvoir Législatif

Le pouvoir législatif s'exerce d'après la loi organique de 1883 par les conseils provinciaux, le Conseil législatif, l'Assemblée générale et le Conseil d'Etat.

En réalité, le pouvoir législatif en Egypte dépend du pouvoir exécutif. C'est le khédive, assisté des ministres qui fait les lois. Le Conseil législatif n'a pas l'initiative des lois. Il n'a qu'un rôle purement consultatif. D'ailleurs presque la moitié de ses membres sont permanents et nommés par le gouvernement ; c'est dire qu'ils ne représentent pas la nation.

L'Assemblée générale, dont le quart des membres sont également permanents puisque les membres permanents du Conseil législatif et les ministres en font partie, n'a pas non plus le pouvoir de voter les lois. Elle n'a pas un pouvoir décisif. Une prérogative lui est cependant reconnue : c'est le pouvoir de voter tout nouvel impôt. Sans doute cette disposition pourrait permettre à l'Assemblée générale de jouer un rôle politique en

refusant des subsides au gouvernement ; mais en l'état actuel, les finances du pays ne donnent pas à supposer que le gouvernement ait besoin de nouveaux impôts. Le conseil provincial n'est pas un organe du pouvoir législatif. C'est plutôt un organe de l'autorité administrative.

Enfin, le Conseil d'Etat ne fonctionne plus depuis 1884.

Nous allons voir successivement dans ce titre : 1° l'histoire du pouvoir législatif en Egypte ; 2° les conseils provinciaux ; 3° le Conseil législatif ; 4° L'Assemblée générale, et 5° Le Conseil d'Etat.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

En 1869 le khédive Ismaïl créa une Chambre des Notables qui devait être consultée par le gouvernement sur certaines questions. Mais cette institution fut de courte durée.

Après la déposition du khédive Ismaïl et l'avènement au trône du khédive Tewfik, une renaissance intellectuelle se produisit en Egypte. Cette renaissance fut suivie de la révolte d'Arabi. De tous côtés on réclamait la mise en pratique du principe de la séparation des pouvoirs en Egypte et la création d'une Chambre des députés à l'exemple des pays européens.

Une pétition fut adressée à cet effet en 1879 au khédive Tewfik par une réunion des jeunes Egyptiens. Cette pétition signalait les abus dont souffrait le pays, et au premier rang elle indiquait : « la réunion de tous les pouvoirs entre les mains d'un seul. »

A l'objection sans cesse renouvelée contre l'établissement d'un régime parlementaire en Egypte à savoir l'incapacité des Egyptiens, la jeunesse égyptienne répondait non sans raison que : «... Quelque restreint, que soit le nombre des Egyptiens éclairés et instruits, ce nombre est assez respectable et va grandissant de jour en jour ; que les Européens eux-mêmes reconnaissent parmi les jeunes Egyptiens qu'ils ont eu l'occasion de connaître, des capacités et des aptitudes pouvant rendre de véritables services à leur pays ; qu'en dehors de ces jeunes gens, nul ne conteste l'existence d'hommes éminents, savants, professeurs et autres, en état de présenter dignement leur patrie, de relever son niveau moral, et de répandre les idées de justice et d'indépendance, à la condition d'être eux-mêmes garantis contre l'arbitraire... »

Cette pétition contenait en même temps un projet de régime parlementaire. Ses auteurs manifestaient une préférence en faveur de l'institution de deux Chambres : l'une élective, l'autre sénatoriale. Dans le cas où le gouvernement croirait devoir refuser cette réforme, le droit de veto serait accordé au chef de l'Etat.

Deux questions furent posées et résolues par la réunion de la jeunesse égyptienne, en ce qui concerne la loi électorale : 1^o Faut-il établir le suffrage universel ou le suffrage restreint ? 2^o Est-il préférable d'instituer l'élection directe, c'est-à-dire à un seul degré, ou l'élection indirecte, c'est-à-dire, à plusieurs degrés ?

On était en faveur du suffrage universel parce que c'est le seul qui soit logique et juste. Logique, parce que les députés représentent tous les intérêts, toute la nation. « D'où la conséquence naturelle que tous les membres de cette nation doivent avoir un droit égal dans la nomination de ceux qui auront mandat de gérer leurs affaires. » Juste, parce que les pauvres, ceux qui ne sont pas gros contribuables payent autant que les gros contribuables, peut-être davantage, proportionnellement à leurs forces contributives. De plus ils participent à l'impôt le plus lourd, c'est-à-dire aux prestations en nature pour les travaux d'utilité publique.

La jeunesse était disposée à accepter, quoique à contre cœur, le suffrage restreint qui avait plus de chances d'être adopté vu le grand nombre de personnes incapables. Mais elle insistait pour que le droit de suffrage fut accordé également aux personnes, qui se distinguent par le mérite ou par le talent, indépendamment de tout paiement d'impôt. Seraient par conséquent électeurs : « les ulémas, les prêtres, les rabbins, les professeurs, les employés civils et militaires, les avocats et les médecins, excepté ceux qui étaient privés de leurs droits politiques, les faillis et les joueurs. »

Sur la question du suffrage direct ou indirect, les préférences allaient au suffrage direct. A cette manière de voir on objecte sans doute l'incapacité du peuple de choisir ceux qui représenteront la nation et s'occuperont de ses affaires. Mais on peut répondre que « si

les masses étaient incapables de faire un choix éclairé portant sur un nombre restreint de personnes, cent par exemple, elles le seraient encore davantage s'il s'agissait d'un nombre quarante ou cinquante fois plus grand c'est-à-dire sur les quatre ou cinq mille personnes qui doivent former la liste des électeurs définitifs. On ne ferait donc qu'augmenter les difficultés en multipliant le nombre de ceux qui seront élus en premier lieu et qui devront à leur tour élire les députés. » (1).

Un autre inconvénient de ce procédé c'est celui de ne jamais mettre les candidats en présence de ceux qu'ils sont appelés à représenter dans la Chambre.

La loi électorale, devrait reposer selon les pétitionnaires, sur les principes suivants :

1° Suffrage restreint, dans le cas où le suffrage universel ne pourrait pas rigoureusement être établi.

2° Le suffrage restreint serait basé sur le cens (500 P. E. par an quelle que soit la nature des impôts payés.)

3° Election directe.

4° Liberté de discussion dans les réunions électorales.

Pressé par Arabi et les révoltés, Charif Pacha proposa aux notables un projet de constitution égyptienne. Suivant ce projet, la Chambre devait avoir une durée de quatre ans, ses membres seraient inviolables et ne pourraient être arrêtés qu'avec l'autorisation de l'Assemblée. Les députés auraient le droit d'interpellation. La

1. Pétition de la Jeunesse égyptienne à Tewfik Pacha,

Chambre pourrait recevoir des pétitions, cependant l'initiative parlementaire lui était refusée, elle pourrait proposer des amendements, mais à titre d'avis seulement. Aucun nouvel impôt ne pourrait être établi sans le vote de la Chambre. La responsabilité ministérielle devant la Chambre n'existait que pour les actes des ministres portant atteinte aux droits de la Chambre. Les décisions concernant la responsabilité ministérielle seraient prises à la majorité des trois quarts des membres du Parlement et par appel nominal. Le khédive aurait eu le droit de dissoudre la Chambre ; à charge par lui de procéder à de nouvelles élections dans les quatre mois. La Chambre discuterait et voterait toutes les lois qui lui seraient présentées par le gouvernement, sauf le budget pour lequel elle n'aurait que le droit d'émettre un avis. Elle ne devrait pas engager de débat sur le service de tribut et celui de la dette publique.

Les notables n'acceptèrent pas ce projet. Ils réclamaient surtout le droit de voter le budget. Ils soumirent un contre-projet dont voici les points saillants ; la responsabilité ministérielle serait étendue à tout acte individuel et à toute décision commune des ministres. La Chambre aurait le droit d'initiative ; mais à titre d'avis seulement. Elle aurait une durée de cinq ans et non de quatre. Si un délégué était emprisonné ou poursuivi, elle pourrait demander et obtenir sa liberté ou la suspension des poursuites pendant la durée de la session. Le khédive nommerait le président de la Chambre parmi

trois candidats proposés par elle. Tout traité, contrat ou engagement que le gouvernement contracterait avec des tiers ne serait valable qu'à la suite d'un vote de la Chambre.

Les propositions de la Chambre furent en partie acceptées ; mais on lui refusa le droit de voter le budget.

Chérif Pacha présenta alors au khédive le rapport suivant :

Monseigneur,

Les réformes que nous allons entreprendre, avec l'adhésion de Votre Altesse, touchent aux intérêts les plus essentiels ; leur application modifiera progressivement un état de choses dont l'expérience a, maintes fois, démontré les imperfections et assoira l'administration générale du pays sur des bases stables et plus rationnelles.

Mais l'examen des questions importantes qui sont soulevées, et les travaux que nécessite leur règlement, ne sauraient être l'œuvre de Votre Ministère seul.

Nous pensons, mes collègues et moi, qu'elles seraient mieux étudiées et plus sagement résolues par un échange d'idées et d'observations auxquelles prendraient part les hommes que leur intelligence des affaires, une honorabilité reconnue et leur situation désignent à la confiance publique et au choix de leurs compatriotes.

L'opinion des personnes les plus éclairées, interprètes autorisés de la population nous a fortifiés dans ces sentiments.

Aussi bien Votre Conseil des ministres considère dès

aujourd'hui comme un devoir de demander à Votre Altesse de répondre au vœu du pays en réunissant les notabilités de l'Egypte pour les consulter sur les besoins de provinces, leur exposer les défauts de l'administration et réaliser, avec le concours de leur expérience, les réformes nécessaires. Les lois de 1283, qui ont institué une Chambre des délégués, offrent à Votre Altesse le moyen normal d'obtenir ces résultats.

Sans doute ces lois, incomplètes dans certaines de leurs dispositions, ne sont plus en harmonie avec les aspirations du pays ; divers objets ont été déjà élaborés et présentés, ce sera l'œuvre réfléchie de Votre Gouvernement, d'accord avec la Chambre, de proposer de sages réformes en ayant égard aux droits du Chef de l'Etat et à la situation particulière de l'Egyte.

Il serait superflu d'affirmer que les conventions et les institutions actuelles nées de la situation financière, ne sauraient être l'objet des discussions de la Chambre non plus que les lois et décrets qui les consacrent ; elles résultent d'engagements internationaux et ne peuvent recevoir aucune modification, de quelque nature qu'elle soit, sans l'assentiment des puissances qui y ont été parties contractantes. La Chambre des délégués remplira sa mission, sans porter atteinte aux intérêts qui doivent être respectés ; elle sera une force de plus pour le Gouvernement de Votre Altesse dans l'œuvre de réorganisation qu'il a entreprise et l'aidera à assurer la sécurité parfaite des Egyptiens dans leur vie, dans leur honneur et dans leurs biens... »

En conséquence, le 4 octobre 1881, Tewfik-Pacha rendit un décret créant la Chambre des députés. Ce décret fut modifié en partie par celui du 7 février 1882.

Voici quels étaient les points essentiels de ces décrets :

1° La durée de la Chambre est de cinq ans ;

2° Les membres de la Chambre sont libres dans l'exercice de leurs fonctions :

3° Les députés jouissent de l'immunité et de l'inviolabilité.

4° Chaque député représente la nation tout entière.

5° La chambre est réunie au Caire chaque année sur la convocation du khédive et l'avis du Conseil des ministres.

6° Le khédive, ou le président du Conseil des ministres en son nom, ouvre la Chambre chaque année en y prononçant un discours sur les projets de loi.

7° Les députés sont nommés pour cinq ans. Le président de la Chambre est nommé pour toute cette période.

8° Les ministres ont entrée à la Chambre et peuvent y prendre la parole lorsqu'ils le jugent à propos ;

9° La Chambre a le droit d'interpellation et le ministre est obligé de répondre.

10° Les ministres sont responsables devant la Chambre mais il faut la majorité des trois quarts au moins des membres présents pour renverser le ministère ;

11° Chaque ministre est responsable individuellement devant la Chambre de ses actes violant les lois et règlements en vigueur.

12° Le khédive a le droit de dissoudre la Chambre : mais il doit procéder à une nouvelle élection dans les quatre mois.

Si la nouvelle Chambre confirme par son vote celui de la Chambre précédente, son vote sera définitif.

13° Tout délégué sortant est rééligible ;

14° L'initiative des lois est réservée au pouvoir exécutif. Chaque projet de loi sera l'objet de trois lectures ; chaque lecture sera séparée par un intervalle de quinze jours, sauf en cas d'urgence une seule suffit ; mais il faut un vote spécial de la Chambre ;

15° Aucun impôt ne peut être perçu sans être voté par la chambre.

16° La Chambre a le droit de recevoir des pétitions.

17° Les séances de la Chambre ne sont pas publiques ;

18° Le budget est voté concurremment par le Conseil des ministres et autant de membres de la Chambre des députés. En cas de partage des voix entre les ministres et les députés, il y aura renvoi à la Chambre ; si celle-ci confirme le vote de ses délégués, la Chambre sera dissoute ; si la nouvelle Chambre décide dans le même sens, cette décision prévaudra.

Ainsi, d'après ces décrets, la Chambre égyptienne était investie de presque tous les pouvoirs que possèdent les chambres européennes, sauf la disposition de l'article 34 : « Ne pourront en aucun cas, être l'objet des discussions de la Chambre : le service du tribut dû à la Sublime Porte, le service de la Dette Publique ; ainsi

que toute charge relative à la Dette et résultant de la loi de liquidation ou de conventions intervenues entre les puissances étrangères et le gouvernement égyptien. »

La Chambre a respecté cette clause. Lorsqu'elle fut réunie le 26 décembre 1881, son président, Sultan pacha, a prononcé le discours suivant : « Appartenant à la meilleure partie du peuple égyptien, nous devons prendre en considération que nos devoirs sont analogues. Dans les conseils que nous allons tenir pour assurer la prospérité de la patrie, nous ne devons pas oublier que nous avons contracté avec les grandes puissances des conventions financières et commerciales que nous devons respecter. Ne doutons pas que les grandes puissances ne suivent leurs déclarations officieuses, faites par elles plusieurs fois, étant pénétrées du désir que les réformes de notre organisation soient réalisées » (1).

Mais la Chambre revendiquait surtout le vote du budget, parce que, dans son idée, elle a le droit de surveiller l'emploi des ressources du pays tout en respectant les conventions internationales.

Elle voulait aussi faire des économies qui lui permettent de hâter l'amortissement de la dette publique.

Nous croyons que ces prétentions n'étaient pas déraisonnables.

Une fois les intérêts des créanciers garantis, et les

1. N. Scolidis. *L'Égypte contemporaine et Arabi-Pacha*, p 39 et 40.

conventions qui les concernent respectées, la Chambre aurait eu le droit de contrôler l'emploi des subsides qu'elle vote.

Voici comment M. Freycinet juge cette demande de la Chambre : « Ces ambitions n'étaient pas toutes déraisonnables ; on aurait pu régler le mouvement, arriver à une sorte de transaction qui, sans compromettre l'intérêt des créanciers, donnât au pays, en quelque mesure le sentiment du self-government. » (1).

Malheureusement les contrôleurs généraux protestèrent « si le gouvernement (égyptien), dirent-ils, accédait à la proposition de la Chambre, les contrôleurs généraux exerçant leur droit d'intervention dans la discussion du budget ne se trouveraient plus en présence de ministres responsables, mais d'une Chambre irresponsable. Le pouvoir des contrôleurs généraux n'a pas d'autre sanction que le droit de signaler par des rapports les actes de mauvaise administration. Ce droit, efficace vis-à-vis de ministres que le khédive peut changer, est illusoire vis-à-vis d'une Chambre irresponsable ».

Les contrôleurs allèrent même plus loin. Ils prétendirent que : « La Chambre des députés paraît disposée à exiger que le droit de voter le budget lui soit accordé. Ce droit, restreint même aux administrations non affectées à la dette, compromettrait les garanties assurées

1. Freycinet, *La question d'Egypte*, p. 223.

aux créanciers, car il aurait pour conséquence nécessaire de faire passer du Conseil des ministres à la Chambre la direction des affaires du pays. » (1).

Les contrôleurs ont donc énergiquement résisté aux plus légitimes demandes de la Chambre. C'était le droit de celle-ci de surveiller les actes du gouvernement relatifs aux dépenses par elle votées.

D'ailleurs la Chambre a toujours manifesté l'intention de respecter les intérêts des créanciers du pays, comme en témoigne le discours de son président.

« Mais les contrôleurs généraux, dit M. Freycinet, qui jouaient un si grand rôle dans l'administration du pays, se montraient tout d'une pièce. Le contrôleur français M. de Blignières, malgré ses éminentes capacités, ne pouvait se faire à l'idée que quelque chose dût être changé dans les rouages égyptiens. Préposé à la défense des intérêts des créanciers, il considérait les garanties qui leur avaient été assurées comme immuables et primant toutes les questions du gouvernement. Les prétentions de la Chambre des notables lui semblaient des entreprises dirigées contre une propriété intangible et qui dès lors allaient être écartées sans examen. » (2).

Les notables enfin offrirent une transaction quant au vote du budget.

La discussion et le vote sur la partie libre du budget

1. Freycinet, p. 224.

2. Freycinet, p. 245 et 246.

se feraient par une commission composée des ministres et des députés délégués à cette fin par la Chambre en nombre égal à celui des ministres.

Cette proposition fut repoussée par Chérif pacha sur l'avis de ses conseillers européens. De son côté, la Chambre refusa de faire une nouvelle concession quant au budget.

La Chambre renversa le ministère Chérif pacha. Un nouveau ministère sous la présidence de Mahmoud-Pacha Samy vint au pouvoir ; dans lequel se trouve Arabi, espoir de parti national.

Ce ministère avait promis de faire prévaloir les prétentions de la Chambre en matière de budget.

« Le ministère qui vient d'être constitué, écrivait M. Blignières, se dispose à donner à la Chambre, malgré l'opposition formelle des contrôleurs généraux, le droit de voter le budget. Accepter les faits accomplis c'est donc accepter l'atteinte la plus grave portée à l'influence de l'Angleterre et de la France, et par suite annihiler, à vrai dire, l'action des contrôleurs qui n'ont d'autre autorité que celle qu'ils tiennent de leurs gouvernements » (1).

A ces prétentions Mahmoud-Pacha Samy répondit : « ... Aux termes du décret du 15 novembre 1879, les contrôleurs généraux sans prendre part à la direction des services administratifs et financiers, ont, en matière

1. Freycin . *La question d'Egypte*, p. 146.

financière, les pouvoirs d'investigation les plus étendus sur tous les services publics. Ce décret fait partie des dispositions législatives qui ont définitivement réglé la dette du pays, et j'ai formellement déclaré que le ministère veillerait à leur stricte et fidèle exécution. J'ai donc la satisfaction de vous donner l'assurance que vos réserves au programme que Son Altesse a daigné approuver n'ont aucun fondement, et j'espère, messieurs, que ces explications seront pour vous une nouvelle preuve de mon sincère désir de vous faciliter l'exercice des fonctions dont vous êtes chargés dans l'intérêt des créanciers. » (1).

M. de Blignières démissionna.

Alors Mahmoud-Pacha écrivit au khédive « ... Les attributions des contrôleurs généraux telles qu'elles sont nettement déterminées dans le décret khédivial du 15 novembre 1879, promulgué avec l'adhésion préalable des gouvernements de la France et de l'Angleterre, font du contrôle général une institution de surveillance financière, complètement distincte des institutions politiques du pays. »

Vint alors la Révolution qui a tout compromis.

Si nous avons insisté sur l'historique de la Chambre des députés, c'est pour montrer que son impopularité et sa disparition sont dues à des circonstances tout à fait exceptionnelles, d'un côté, la résistance des contrôleurs

1. Freycinet. *La question d'Egypte*, p. 246, 247.

au droit réclamé par la Chambre de voter le budget ; de l'autre, la révolte d'Arabi. Ce n'est donc pas l'incapacité politique de ses membres qui a amené la chute de cette assemblée. Au contraire, du témoignage d'un ancien juge aux tribunaux mixtes, cette Chambre avait fonctionné d'une façon satisfaisante, voici ce qu'il dit à ce sujet.

« Le fonctionnement régulier et paisible de la Chambre des notables est un des traits de la période tranquille de deux mois qui précède la conspiration circassienne. Cette chambre ne se rendit nullement ridicule après avoir obtenu sa constitution. Les membres n'avaient aucune éducation parlementaire ; mais ils s'occupèrent sérieusement des intérêts du pays. Ils tâchèrent de connaître, de constater et de combattre les maux, les abus et les injustices dont souffrait la nation. La Chambre se sépara sans bruit le 26 mars, trois mois après sa première réunion. Vers la moitié de mars elle avait approuvé une loi électorale de 70 articles, très détaillée et rédigée avec soin, qui valait bien les lois électorales de l'Europe... (1).

Plus loin : « Mais il y a une ironie profonde dans le fait que ce parlement a été combattu par la diplomatie anglaise, puis étouffé par l'invasion britannique sous le gouvernement de M. Gladstone, l'élu du parti libéral et le puissant ministre de la nation la plus parlementaire du monde (2). »

1. *L'Égypte et l'Europe*, t. 2. p. 285.

2. *L'Égypte et l'Europe*, t. 2. p. 286.

CHAPITRE

CONSEILS PROVINCIAUX

Le conseil provincial est la base du système représentatif en Egypte. Chaque province a un conseil. Ce sont les membres de ces conseils qui sont élus membres du Conseil législatif.

§ 1. — *Composition*

Chaque conseil se compose d'un nombre de membres variant suivant l'importance de la province. Sa compétence ne s'étend pas en dehors de cette province.

Chaque conseil est présidé par le Moudir (préfet). L'ingénieur en chef assiste aux séances,

§ 2. — *Election*

L'élection des conseillers provinciaux se fait au suffrage universel à deux degrés. On élit d'abord les élec-

teurs délégués. Ceux-ci élisent ensuite les conseillers provinciaux.

Nous allons parler ici *A.* de l'élection, *B.* des électeurs délégués et *C.*, de l'élection des conseillers provinciaux.

A. — Election

Nous allons examiner successivement : les conditions requises d'abord pour être électeur puis pour exercer le droit de vote, nous étudierons ensuite la confection des listes, les réclamations qui les concernent, et enfin le contentieux électoral.

1^o Conditions requises pour être électeur.

Est électeur tout égyptien sujet local — par suite le protégé n'est pas électeur — âgé de vingt ans accomplis et qui n'est pas déclaré incapable par la loi.

De l'incapacité. — Toutes les lois ont prévu des motifs d'exclusion de la liste électorale. Il est inadmissible, en effet d'inscrire tous les citoyens sur la liste électorale sans tenir compte de l'indignité ou de l'incapacité encourues par certains individus.

Il y a deux catégories d'incapacités les incapacités perpétuelles et les incapacités temporaires.

Les premières, qui affectent perpétuellement le droit électoral, sont énumérées par l'article 6 de la loi électorale de 1883.

Ce sont :

a) Les condamnés au travaux forcés, à la détention

à l'exil, à l'interdiction des droits civiques ou à l'internement dans une localité désignée, ainsi que les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, ou attentat aux mœurs.

b). Ceux qui auront été révoqués des fonctions qu'ils remplissaient au service du gouvernement à la suite d'une condamnation judiciaire prononcée pour malversation, prévarication, concussion ou attentat au libre exercice des droits politiques des Egyptiens.

c). Ceux qui sont en état de faillite déclarée et les interdits.

La loi électorale ne prévoit pas d'incapacités temporaires.

Les incapacités prévues par l'article 6 de la loi électorale ne sont pas effacées par la grâce ou la prescription. On sait, en effet que la grâce dispense le condamné de l'exécution de la peine, elle n'efface pas la condamnation qui constitue l'obstacle au droit de vote. A plus forte raison doit-il en être ainsi lorsque le condamné a prescrit sa peine. L'amnistie, au contraire, met fin aux incapacités électorales car elle efface le délit et la condamnation.

2° Conditions exigées pour exercer le droit de vote.

— Pour exercer le droit de vote, il ne suffit pas d'être électeur, il faut en outre certaines conditions qui sont :

1° Etre inscrit sur la liste électorale. L'article 42 de la loi électorale porte en effet : « Nul ne peut être

admis à voter, s'il n'est inscrit sur la liste électorale » ;

2° L'électeur doit exercer son droit en personne ; ce droit n'est pas susceptible d'être délégué ;

3° Aucun électeur ne peut exercer son droit plus d'une fois ;

4° L'électeur doit exercer ce droit dans le collège électoral de son domicile politique.

Domicile politique. — Qu'est-ce que le domicile politique ?

C'est le siège où l'on exerce les droits civils. Le domicile électoral est donc le lieu où l'électeur a son principal établissement. L'établissement « consistera dans un intérêt de quelque nature qu'il soit, intérêt matériel, intérêt moral qui attache à un lieu déterminé, et cet intérêt sera principal, c'est-à-dire déterminatif du domicile toutes les fois qu'il rattachera la personne à ce lieu de préférence à tout autre. » Cependant chaque électeur peut transférer son domicile politique dans un autre collège électoral, pourvu qu'il en fasse déclaration expresse au moudir du lieu où il a son domicile politique actuel, ainsi qu'au moudir du lieu où il veut le transférer.

Les fonctionnaires publics peuvent exercer leur droit de vote dans le collège où ils remplissent leurs fonctions.

Mais que faut-il entendre ici par les mots « fonctionnaires publics » ?

Nous croyons qu'il faut interpréter ces mots dans le

sens le plus large et entendre par là « tout citoyen investi d'un caractère public et chargé d'un service permanent d'utilité publique, alors même qu'il ne serait pas rétribué par les fonds publics ».

Pour terminer sur ce point remarquons que les militaires en activité de service ne peuvent exercer le droit électoral. C'est une mesure prudente ayant pour but d'écarter les discussions politiques de l'armée.

3^e Formation de la liste électorale

La liste électorale est dressée par ordre alphabétique en double exemplaire, par un comité dont la composition varie suivant les lieux.

a) Dans les villes du Caire et d'Alexandrie, la liste est dressée dans chaque Tourn par les soins d'un comité composé du Mamour, qui a la présidence, du Cheikh El Tourn et des Cheikhs El Hara.

b) Dans les villes de Rosette, Damiette, Port-Saïd, Suez, Ismaïlieh et El Arich, le comité est composé d'un délégué du gouverneur, qui est président, et de propriétaires notables de la ville nommés par le gouverneur.

c) Dans les villages et les autres villes de l'Egypte par les Cheikhs.

La liste comprend tous les électeurs, ayant au moment de sa formation leur domicile ou habitation dans la circonscription électorale où la liste est dressée.

Une fois la liste faite, elle est affichée dans chaque ville et village et au Moudirieh.

Dans les villes du Caire et d'Alexandrie, l'affichage a lieu à chaque Toumn ou Kism ainsi qu'à la préfecture de police.

Dans les villes de Rosette, Damiette, Port-Saïd, Suez, Ismailia et El Arich l'affichage a lieu au siège de chaque gouvernorat. L'affichage dure du 1^{er} au 31 janvier de chaque année.

La liste est permanente, mais elle est soumise à toutes les circonstances qui influent sur le corps électoral. Des causes multiples, naissances, décès, changements de domicile, viennent tantôt accroître, tantôt diminuer la masse des électeurs. La révision de la liste s'impose par la force même des choses. Cette révision est annuelle. L'article 11 de la loi électorale dispose : « au moment de la révision annuelle, les Cheikhs ou les comités ajoutent aux listes les Égyptiens qu'ils reconnaissent avoir acquis les qualités requises par la loi. Ils en retranchent : 1^o les individus décédés ; 2^o ceux qui ont perdu les qualités requises. »

Un exemplaire des listes électorales dûment cacheté par les Cheikhs et les Comités qui les ont dressées et le procès-verbal constatant l'accomplissement de la formalité d'affichage, seront le jour même, transmis au moudir de la province, au préfet de la police du Caire ou d'Alexandrie ou au Gouverneur, dans les six autres gouvernorats.

Le moudir, le préfet de police ou le gouverneur contresignera ces listes qui seront permanentes ; il ne pourra y être fait de changement que lors de la révision annuelle.

Le moudir, le préfet de police ou le gouverneur ratifie les listes conformément aux délibérations de la commission jugeant les réclamations ou aux décisions de la Cour d'appel et signe les ratifications. L'autre exemplaire des listes restera auprès des Cheikhs ou des comités et sera rectifié par eux, suivant les modifications qui leur seront notifiées par le moudir, le préfet de police ou le gouverneur.

4° Réclamations

L'article 8 accorde à tout Egyptien qui se croit omis sur la liste le droit de réclamer son inscription.

De même tout électeur inscrit peut réclamer l'inscription de tout Egyptien indûment omis ou la radiation de tout individu indûment inscrit. Pourquoi cette disposition de la loi ?

En ce qui concerne la radiation l'explication est facile. Chaque électeur a le droit d'empêcher l'intrusion sur la liste électorale de personnes qui en sont indignes.

En ce qui concerne l'inscription le motif est moins plausible. C'est peut-être qu'on a voulu procurer à ceux que la crainte, la timidité et l'indifférence empêchent de réclamer contre le silence des listes électorales, des

agents entreprenants et plus hardis, intéressés aussi, dans bien des circonstances.

Mais ne peut réclamer cette inscription que tout électeur *inscrit sur la liste*.

Les réclamations pourront être produites du 1^{er} au 15 février de chaque année et seront adressées au Moudir dans les moudiriehs, au préfet de police dans les villes du Caire et d'Alexandrie, aux gouverneurs dans les autres gouvernorats.

Un registre est ouvert près de chacune de ces autorités pour que ces réclamations y soient inscrites dans l'ordre de date.

Un récipissé est donné de chaque réclamation.

5^e Du Contentieux électoral

Par qui sont jugées les réclamations ?

L'article 9 répond ainsi : « Les réclamations seront jugées, sans frais, du 15 février au 15 mars de chaque année, par une commission composée dans les moudiriehs, du moudir, qui aura la présidence, et de deux membres du Conseil provincial, élus au scrutin secret ; au Caire et Alexandrie ; du préfet de police, qui aura la présidence, et de deux juges du tribunal de première instance de la circonscription ; dans les six autres gouvernorats du gouverneur, qui aura la présidence, et de deux notables propriétaires pris parmi les électeurs inscrits : les délibérations de ces commissions, prises à la majorité, seront notifiées aux intéressés, par écrit et

à domicile sans frais dans les trois jours, par voie administrative. Tout défaut de décision par une commission ou tout refus par elle de statuer sur une réclamation dont elle est saisie équivaut au rejet de cette réclamation.

Les intéressés pourront se pourvoir contre les délibérations des Commissions devant la Cour d'appel de la circonscription, dans le délai de huit jours à dater de la notification. Ce délai, augmenté de trois jours, courra du 15 mars, pour le cas de refus de statuer ou de défaut de décision par une commission.

La délibération des commissions aura toutefois son effet jusqu'à la décision de la Cour d'appel, qui sera prononcée sans frais, le ministère public entendu. »

Cette commission constitue une juridiction de première instance statuant sur les réclamations des électeurs. Ses décisions ont l'autorité de la chose jugée ; elles ont aussi le caractère et la nature des jugements et si elles sont dispensées des formes de procédure, elles doivent réunir les conditions substantielles pour la validité des décisions judiciaires.

B. — *Les électeurs délégués*

Election. — Il sera élu dans chaque kisin du Caire et d'Alexandrie, dans chaque autre gouvernorat et dans chaque ville et village un électeur délégué.

Son élection se fait au jour, à l'heure et au lieu fixés par le décret de convocation des électeurs sans égard au nombre des votes exprimés et à la majorité relative des voix. Une commission composée de cinq électeurs sachant lire et écrire et élus par les électeurs présents, dirige l'élection de l'électeur délégué. Les membres de cette commission nomment leur président. Les formes et les conditions dans lesquelles il doit être procédé aux élections sont déterminées pour chaque élection par un arrêté du ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut toujours se faire représenter dans la commission par un délégué ayant voix délibérative. Il prend les mesures nécessaires pour veiller à la liberté du suffrage et à la régularité des opérations électorales.

Des cartes de légitimation contenant le nom et le domicile de l'électeur délégué, le lieu, le jour et l'heure de l'élection des conseillers provinciaux, seront délivrées aux électeurs délégués par les moudirs, préfets de police et gouverneurs. Ces cartes donnent droit d'entrée dans le local, où doit avoir lieu l'élection des conseillers provinciaux et tiennent lieu d'invitation.

Les moudirs, préfets de police et gouverneurs devront constater la légalité de l'élection des électeurs délégués dans leurs circonscriptions. S'ils trouvent nécessaire une nouvelle élection, ils devront l'ordonner immédiatement, avec indication des motifs de nullité de la première élection.

La perte de cette carte ne peut pas enlever à l'élec-

teur le droit d'exercer son vote. Ce serait une conséquence absurde et inique. Mais il ne sera admis à voter qu'après que son identité aura été constatée par la commission élue pour diriger les opérations électorales.

C. — *Election des conseillers provinciaux*

Procédure. — Cette élection se fait de la manière indiquée par les articles 17 à 37 de la loi électorale. Voici, analysées, les dispositions contenues dans ces textes.

Au moins huit jours avant les élections, le moudir convoque les électeurs délégués. La convocation a lieu par un décret pour les élections générales et par un arrêté du ministre de l'Intérieur pour les élections complémentaires. Les électeurs ne s'occupent de rien autre que de l'élection des conseillers provinciaux. La direction de l'élection appartient à une commission électorale composée de cinq membres dont trois élus par les électeurs présents, parmi les électeurs sachant lire et écrire, un juge du tribunal de 1^{re} instance de la circonscription et un délégué du ministre de l'Intérieur. Ce ministre prend les mesures nécessaires pour veiller à la liberté et à la régularité de l'opération électorale. On procède à la nomination de cette commission en présence du moudir. Le jour de l'élection, à l'heure et au lieu fixés, quel que soit le nombre des électeurs présents, on commence l'opération électorale par la com-

position de cette commission. Cette commission nomme son président et son secrétaire. Le président a la police de l'assemblée ; le secrétaire rédige le procès-verbal des opérations et en donne lecture à la fin de la séance. Trois membres au moins de la commission, dont le secrétaire, doivent être présents pendant tout le cours des opérations, sinon le président doit la compléter en choisissant le remplaçant parmi les électeurs présents. Le président désigne le membre ou l'électeur qui aura momentanément à remplacer le secrétaire en cas d'absence.

La commission juge, en dernier ressort — et avec motifs à l'appui — toutes les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée, sauf cependant les réclamations sur la validité des élections. Celles-ci peuvent être portées, dans les huit jours, devant le président du conseil provincial, qui, après en avoir donné connaissance à ce conseil, les transmet au tribunal de 1^{re} instance de la circonscription.

Les délibérations de la commission sont secrètes. Les décisions sont prises à la majorité ; en cas de partage la voix du président est prépondérante. Toutes réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal. Toutefois, le défaut de mention au procès-verbal des difficultés survenues et des décisions prises ne peut motiver l'annulation des opérations électorales.

Les membres de la commission votent les premiers. Ensuite un membre de la commission fait l'appel des

électeurs délégués dans l'ordre où ils sont inscrits sur la liste générale, et chaque électeur délégué donne son vote à l'appel de son nom. Il sera fait un réappel des électeurs qui n'ont pas répondu au premier appel. Les électeurs qui n'ont répondu ni à l'appel ni au réappel doivent être admis à voter jusqu'à l'heure fixée pour la clôture de la votation.

L'électeur a autant de voix qu'il y a de conseillers provinciaux à élire, et il pourra en disposer en faveur d'un seul ou de plusieurs candidats. Les électeurs qui ne savent pas écrire peuvent exprimer leur vote de vive voix. Son vote est alors enregistré sur une liste en marge de son nom. L'enregistrement est fait par le secrétaire de la commission sous le contrôle d'un membre de cette commission choisi par l'électeur.

Les votes donnés conditionnellement sont nuls. La commission délibère immédiatement et en dernier ressort sur la validité ou l'invalidité des votes sauf le recours dont nous avons parlé.

La votation ne dure qu'un jour. Toutefois si des circonstances imprévues en ont empêché le commencement, la continuation ou la clôture, elle peut être prorogée au jour suivant.

La votation est close par le président dès que tous les électeurs présents auront voté. Les membres de la commission et le moulin signent la liste de votation. On procède ensuite au dépouillement des votes.

La nomination des conseillers se fera à la majorité

relative des voix. Si deux candidats obtiennent le même nombre de suffrages, la majorité est acquise à celui qui sera désigné par le sort. Le tirage au sort est fait par le président de la commission.

Une fois l'élection faite, le procès-verbal de l'élection est transmis dans la huitaine au ministre de l'Intérieur, signé de tous les membres de la commission. Le ministre de l'Intérieur adresse sans délai, à chacun des conseillers élus, un certificat d'élection.

§ 3. — *Eligibilité.*

Tout élu au conseil provincial doit justifier des conditions suivantes :

- 1° Etre Égyptien ;
- 2° Avoir quarante ans au moins ;
- 3° Savoir lire et écrire ;
- 4° Payer, depuis deux ans au moins, 5.000 p. par an d'impôt foncier à la moudirieh.
- 5° Etre inscrit sur la liste électorale depuis cinq ans au moins.

Les fonctionnaires et militaires en activité ne pourront être nommés membres des conseils provinciaux.

Il y a donc incompatibilité entre la fonction de membre de conseil provincial et une fonction publique.

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils provinciaux.

Chaque membre élu doit prêter serment devant le khédive.

Durée du pouvoir. Rééligibilité.

Les membres des conseils provinciaux sont nommés pour six ans, ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles. Les membres sortants sont désignés par tirage au sort.

Les fonctions des conseillers provinciaux sont gratuites.

§ 4. — *Séances*

Un conseil provincial ne peut se réunir que s'il a été convoqué par le moudir en vertu d'un décret déterminant l'époque et la durée de la réunion. Les conseils provinciaux doivent être réunis au moins une fois par an. Au jour indiqué pour la réunion du conseil provincial le moudir donne lecture de l'ordonnance de convocation, reçoit des conseillers nouvellement élus le serment de fidélité au khédive et d'obéissance aux lois du pays, et déclare, au nom du khédive, la session ouverte : le conseil provincial est présidé par le moudir qui a voix délibérative. L'ingénieur en chef de la moudirieh assiste aux séances avec voix délibérative.

Les séances ne sont pas publiques. Le conseil ne peut délibérer que si la moitié plus un au moins des conseillers sont présents :

Les décisions sont prises à la majorité absolue.

Toute délibération prise hors de la réunion légale du conseil est nulle. Qui prononce la nullité ? c'est le moudir ; mais une voie de recours est ouverte contre la

décision du moudir devant le ministre de l'Intérieur. Qui introduit ce recours ? Ce sont les membres du conseil provincial.

La dissolution d'un conseil provincial ne peut être prononcée que par décret rendu sur la proposition du Conseil des Ministres. Dans ce cas, il est procédé à de nouvelles élections dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution.

Attributions. — Le Conseil provincial a des attributions d'office. Dans certains cas son avis préalable est nécessaire. Enfin il peut émettre des vœux.

Examinons successivement ces trois hypothèses :

a) Le Conseil provincial peut voter des contributions extraordinaires pour des dépenses d'utilité publique intéressant la Moudirieh. Mais ici la sanction du gouvernement est indispensable.

b) L'avis préalable du Conseil provincial est nécessaire dans les cas suivants :

1° Changements proposés à la circonscription du territoire de la Moudirieh et des villages.

2° Direction des voies de communication par terre ou par eau et travaux d'irrigation.

3° Etablissement, changement ou suppression des foires et marchés dans la Moudirieh.

4° Les objets sur lesquels il peut être appelé à donner son avis en vertu des lois, décrets ou règlements.

5° Les questions sur lesquelles il est consulté par l'administration.

Le gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil provincial.

En cas de refus, le gouvernement est-il obligé de lui notifier les motifs de ce refus ? Nous ne le croyons pas, car si pour le Conseil législatif, il y est obligé c'est qu'il existe un texte exprès qui ne se trouve pas ici.

c) Le Conseil provincial peut donner son avis.

1° Sur les travaux de routes et de navigation, d'irrigation et de tous autres objets d'utilité publique intéressant la Moudirieh ;

2° Sur les acquisitions, aliénations, échanges, construction et reconstruction des édifices et bâtiments destinés à la Moudirieh, aux tribunaux, aux prisons ou à d'autres services spéciaux de la Moudirieh, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices.

Enfin, le conseil provisoire peut émettre spontanément des vœux sur les questions intéressant le progrès de l'instruction publique et de l'agriculture, telles que dessèchement des marais, amélioration des cultures et écoulement des eaux, etc.

Tout acte fait par le Conseil provincial en dehors de ses attributions est nul et de nul effet. S'il y a contestation sur le point de savoir si un acte rentre en ne rentre pas dans les attributions de ce conseil, un comité juge souverainement. Ce comité est composé de deux ministres dont l'un est le ministre de la Justice, président, de deux membres du Conseil législatif et de trois conseillers de la Cour d'appel du Caire.

L'organisation des conseils provinciaux soulève les plus graves critiques. D'abord leur mode d'élection est défectueux. N'est éligible en effet que celui qui : 1° paye 5.000 piastres d'impôts pour des propriétés se trouvant dans la Moudirieh depuis deux ans au moins ; 2° il faut que cet impôt soit payé pour une propriété immobilière se trouvant dans la Moudirieh dans laquelle il est élu.

Nous estimons que ces deux conditions sont excessives. D'abord la somme de 5.000 piastres est trop élevée. L'électeur dont le choix est ainsi limité, peut être tenté de n'exercer ce choix que parmi les hommes les plus riches de la Moudirieh sans se préoccuper s'ils possèdent d'autres qualités morales ou intellectuelles. Ensuite on ne s'explique pas bien pourquoi le législateur qui exige un impôt de 5.000 piastres pour l'éligibilité au conseil provincial n'exige que 2.000 piastres pour l'éligibilité à l'Assemblée Générale alors que cette dernière a une importance plus grande que le Conseil provincial.

Le législateur exige encore que l'impôt soit payé pour une propriété immobilière située dans la Moudirieh, de sorte que si une personne paye 4.500 piastres d'impôt pour une propriété immobilière se trouvant dans la Moudirieh et 5000 piastres par exemple pour des immeubles situés dans une autre Moudirieh, elle ne sera pas éligible.

Pareilles conditions ont certainement pour effet de restreindre au grand préjudice du système représentatif en Égypte le nombre de personnes capables d'être élues aux conseils provinciaux.

Sans doute le législateur en édifiant ce système poursuivait un but, celui d'écarter les personnes qui n'ont pas un intérêt réel dans la Moudirieh ; mais cette préoccupation n'est pas suffisante pour justifier la défectuosité du système.

Cette disposition restrictive est d'autant plus préjudiciable au système représentatif en Égypte que les Conseils provinciaux sont la base de tout le système, que ce sont les membres des conseils provinciaux qui choisissent parmi eux les membres du Conseil législatif.

Une autre critique non moins grave peut être adressée au système à raison de ce que c'est le Moudir qui préside le Conseil provincial. Or l'influence du Moudir est trop grande pour que tous les autres membres élus puissent délibérer librement. De plus, c'est le Moudir qui fait les propositions au gouvernement pour les grades et décorations destinés aux notables de sa province. Dans ces conditions, il est à craindre que l'amour de ces grades et décorations n'influe sur les membres du Conseil législatif et ne les amène à adopter trop facilement les opinions du Moudir.

On se plaint encore et surtout de ce que les attributions du conseil sont trop peu importantes. Il n'a pas de pouvoir de décision propre, et l'on sait combien cela est peu encourageant pour une assemblée. Les membres ne sentant pas la responsabilité qui leur incombe, puisque c'est le gouvernement qui doit avoir le dernier mot, ne délibèrent pas sérieusement.

Dans la pensée de Lord Dufferin qui a tracé le plan des institutions égyptiennes, ces conseils devraient être un instrument d'éducation pour les représentants du pays. Or, ce but ne pourra être atteint, à notre avis, qu'en élargissant les pouvoirs de ces conseils et notamment en leur rendant la liberté des délibérations par la reconnaissance du droit de nommer un président, autre que le moudir, choisi parmi les membres mêmes du conseil.

Ensuite l'article 11 de la loi organique dit que le khédive a le droit de dissoudre le conseil, mais il n'a pas mentionné les motifs qui peuvent amener la dissolution. Il résulte de cette disposition que le gouvernement peut dissoudre le conseil à n'importe quel moment pour une cause quelconque ; ce qui n'est pas sans danger. En fait, cette disposition n'a pas une grande portée pratique, puisque un conflit sérieux ne peut s'élever entre le gouvernement et le conseil provincial ; celui-ci n'ayant pas de pouvoir propre et le gouvernement étant dispensé de suivre son avis.

CHAPITRE III

LE CONSEIL LÉGISLATIF

Le Conseil législatif est le corps chargé d'examiner les lois que lui soumet le gouvernement.

§ 1. — *Composition*

Le conseil se compose de 30 membres, dont un président et deux vice-présidents. Les membres sont permanents ou délégués.

Les membres permanents sont au nombre de 14 à savoir ;

Le président, l'un des vice-présidents et 12 conseillers.

Les membres délégués sont au nombre de 16 dont un vice-président.

Pourquoi cette institution de membres permanents ? On en donne deux raisons. La première est de permettre aux minorités d'avoir des représentants ; la seconde de permettre au gouvernement de choisir des hom-

mes compétents pour rendre de réels services au conseil.

Le président est nommé directement par le khédive. Le vice-président et les membres permanents sont nommés par le khédive sur la proposition du Conseil des ministres.

Les président, vice-président et membres permanents, sont révoqués par un décret sur la proposition du Conseil des ministres, à la suite d'une délibération prise par le Conseil législatif à la majorité des deux tiers des voix.

§ 2. — *Election*

« Les membres délégués au Conseil législatif... sont choisis dans le sein des conseils provinciaux » dit l'article 12 de la loi organique.

Ce sont donc les conseillers provinciaux qui choisissent parmi eux les membres délégués du conseil législatif.

Cette désignation est faite au scrutin secret et à la majorité relative des voix (art. 39, loi électorale). Les réclamations contre la validité des élections doivent être présentées dans les huit jours au président du Conseil législatif. Celui-ci, après en avoir donné connaissance à ce corps, les remet dans la huitaine au président de la Cour d'appel du Caire. Cette cour statue sur ces réclamations souverainement et sans frais, le ministère public entendu.

Le mandat des membres délégués a une durée de six années. Ces membres peuvent être indéfiniment réélus.

Le membre délégué qui, au renouvellement triennal de son conseil provincial, sort de ce conseil par le tirage au sort, cesse de faire partie du Conseil législatif. Le conseil provincial élit à sa place un autre membre délégué.

C'est le khédive qui nomme le second vice-président du Conseil législatif ; mais ce second vice-président doit être pris parmi les membres délégués.

§ 3. — *Eligibilité*

Les membres délégués du Conseil législatif étant en même temps membres des conseils provinciaux, les conditions d'éligibilité au Conseil législatif sont les mêmes que pour les conseillers provinciaux.

Si un siège devient vacant, on procédera dans les trois mois au plus tard à une nouvelle élection.

§ 4. — *Séances*

Le Conseil législatif se réunit tous les deux mois. La première convocation a lieu par décret. Le khédive peut aussi le convoquer lorsque les circonstances nécessitent sa réunion.

Les sessions sont closes dès que le Conseil législatif a épuisé l'examen des questions qui lui sont soumises.

Les ministres ont le droit d'entrer dans le Conseil législatif et ont une voix consultative. Ils peuvent se faire assister ou représenter par des hauts fonctionnaires de leur département ministériel.

Les séances ne sont pas publiques.

Le Conseil ne peut délibérer valablement que si les deux tiers au moins de ses membres, non compris ceux en congé régulier, assistent à la délibération.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix, cependant la majorité des deux tiers est requise lorsqu'il s'agit de la révocation par le khédive, des membres permanents du Conseil.

Les votes sont émis, soit par appel nominal, soit au scrutin secret qui est pratiqué au moyen du dépôt d'un bulletin de vote dans l'urne spéciale. C'est aux circonstances à indiquer au Conseil le mode de scrutin à adopter.

Le vote par appel nominal se fait de la manière qui suit :

Le président du Conseil appelle un à un chaque membre, il lui demande son avis et en prend note à côté de son nom.

Le vote par scrutin se fait ainsi : chaque membre écrit sans signer son avis sur un bulletin qu'il jette dans l'urne qu'un huissier du Conseil fait circuler. Les votes ayant été recueillis de cette manière, l'urne est présentée à la présidence, le secrétaire de la séance l'ouvre en présence du président, dépouille les votes sous ses yeux et

sépare les bulletins, puis le président communique le résultat des votes au Conseil.

Aucun vote ne peut être émis par mandataire ; en vertu de ce principe qu'on ne peut pas déléguer une fonction publique.

Le khédivé a le droit de dissoudre le Conseil législatif. Ce droit accordé à tout chef d'Etat a un intérêt très grand dans un pays qui pratique la séparation de pouvoirs. Il permet de mettre fin à un désaccord continu entre le gouvernement et la Chambre.

Mais comme en Egypte, il n'y a pas de séparation de pouvoirs, ce droit n'a pas un grand intérêt pratique.

Lorsque le Conseil législatif est dissous, on doit procéder à une nouvelle élection dans les trois mois. En cas de dissolution, les membres permanents ne perdent pas leurs sièges.

§ 5. — *Attributions*

L'avis du Conseil législatif est nécessaire dans les deux cas suivants :

1° La confection des lois.

Le gouvernement a d'ailleurs le droit de refuser son avis, tout en expliquant les motifs de ce refus, motifs qui empêchent le Conseil d'engager une nouvelle discussion ;

2° Le compte général de l'administration des finances, rendu pour l'exercice écoulé.

Le Conseil législatif peut provoquer la présentation par le gouvernement de projets de lois ou de décrets portant règlement d'administration publique. Il n'a donc pas l'initiative des lois.

Il discute les pétitions à lui transmises par le khédive et s'il les prend en considération, il les transmet au ministre compétent pour telle suite que de droit. Mais ces pétitions doivent, bien entendu, se référer à des intérêts généraux.

Enfin, le Conseil peut émettre des avis et des vœux sur les chapitres du budget ; ce budget doit lui être communiqué le 1^{er} décembre de chaque année. Ces avis et ces vœux seront transmis au ministre des Finances qui devra, le cas échéant, motiver le rejet des propositions du Conseil.

Cette motivation ne donne lieu à aucune discussion.

Le service du tribut, celui de la dette publique, et généralement toutes charges ou obligations résultant de la loi de liquidation ou de conventions internationales, ne peuvent être l'objet d'aucune discussion ni d'aucune expression de vœux.

Ajoutons que le Conseil législatif peut demander aux ministres des explications sur toutes les affaires qui rentrent dans ses attributions.

CHAPITRE IV

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

L'Assemblée générale représente mieux la nation que le Conseil législatif. En effet, elle est issue d'une élection à deux degrés ; tandis que le Conseil législatif sort d'une élection à trois degrés. C'est pour cette raison que l'Assemblée générale seule vote l'impôt.

§ 1^{er}. — *Composition*

L'Assemblée générale est instituée ainsi qu'il suit : 1° les ministres ; 2° les président, vice-présidents et membres du Conseil législatif ; 3° les notables délégués qui sont au nombre de quarante-six, nommés pour six ans et indéfiniment rééligibles.

Les président et secrétaires du Conseil législatif sont en même temps président et secrétaires de l'Assemblée générale.

Les notables délégués doivent dès la première séance

prêter serment de fidélité au khédive et d'obéissance aux lois du pays.

§ 2. — *Élection*

Les élections se font à deux degrés. Les électeurs délégués nomment les membres délégués de l'Assemblée générale à la majorité des voix dans les formes et conditions prescrites pour les élections aux conseils provinciaux.

Les réclamations contre la validité des élections doivent être présentées, dans les huit jours, au président de l'Assemblée générale. Celui-ci, après en avoir donné connaissance à cette assemblée, les remet au président de la Cour d'appel du Caire. Cette cour statue sur ces réclamations, souverainement et sans frais, le ministère public entendu.

§ 3. — *Éligibilité*

Tout notable délégué doit remplir les conditions suivantes :

- 1° Avoir 30 ans révolus ;
- 2° Savoir lire et écrire ;
- 3° Payer, dans la ville ou dans la moudirieh qu'il représente, depuis cinq ans au moins, 2.000 piastres par an d'impôt foncier ou immobilier ou de patente ;

4° Etre, depuis cinq ans au moins, inscrit sur la liste électorale.

La troisième condition, c'est-à-dire le paiement par le délégué d'un impôt foncier dans la ville où la mondirieh qu'il représente, nous paraît injustifiée. Il suffit que le délégué paie cet impôt ; mais il n'est pas nécessaire que cet impôt soit payé dans la ville ou la moudirieh qu'il représente. En effet, le délégué, une fois élu, représente la nation tout entière il doit s'occuper des intérêts généraux du pays et non de l'intérêt de la province qu'il représente.

§ 4. — Séances

L'Assemblée générale est convoquée par décret une fois au moins tous les deux ans.

Les séances ne sont pas publiques.

La procédure suivie pour les scrutins est la même à l'Assemblée générale qu'au Conseil législatif.

L'Assemblée générale a plusieurs comités. Ces comités peuvent appeler les fonctionnaires de l'Etat pour prendre leur avis sur tout ce qui les intéresse. Dans ce cas les fonctionnaires n'ont pas voix délibérative (art. 23 du règlement intérieur).

Toute délibération prise par cette assemblée sur une question qui n'est pas de sa compétence est nulle et de nul effet.

Les délibérations ne sont valables que si les deux

tiers au moins des membres de l'assemblée, non compris ceux en congé régulier, assistent à la délibération.

Les décisions sont prises à la majorité des voix sauf les cas où la majorité des deux tiers est requise.

Comme pour le Conseil législatif, aucun vote ne peut être émis par mandataire.

En cas de vacance d'un siège, on procède à une nouvelle élection dans les trois mois.

Le khédive peut dissoudre l'Assemblée générale à la charge de procéder à de nouvelles élections dans un délai de six mois. En cas de dissolution de cette assemblée, les membres du Conseil législatif restent en fonction.

Mais le khédive peut-il dissoudre l'assemblée plusieurs fois parce que celle-ci refuse obstinément un projet présenté par le gouvernement ?

Les textes ne disent rien à ce sujet. Par suite on peut croire que le khédive a ce droit ; mais cette solution n'est pas logique. En effet, la dissolution de l'assemblée est un acte de pouvoir exécutif par lequel il consulte la nation entière. Si la nation approuve par sa seconde élection l'avis de l'assemblée précédente, la seconde dissolution n'aura pas de raison d'être. (1)

§ 5. — *Attributions.*

L'Assemblée générale, comme le Conseil législatif a

1. M^e Morcos Hanna. *Nizaïn El Hekouma El Missrya*, p. 61.

un rôle consultatif (sauf le vote de tout nouvel impôt). Seulement les questions qui lui sont soumises sont plus importantes que celles soumises au Conseil législatif.

I. — Le vote de l'Assemblée est nécessaire dans le cas suivant.

« Nul impôt nouveau, direct, foncier et personnel, ne peut être établi, en Egypte, sans avoir été discuté et voté par l'Assemblée générale ». (Article 34.)

Voilà la seule attribution vraiment sérieuse que possède le pouvoir législatif en Egypte.

II. — Son avis est nécessaire dans les cas suivants :

1° Sur tout emprunt public.

2° Sur la construction ou la suppression de tout canal et toute ligne de chemin de fer traversant plusieurs moudiriehs.

3° Sur la classification générale des terres du pays, au point de vue de l'impôt foncier.

Mais ce ne sont là que des avis que le gouvernement peut ne pas suivre. En cas de refus, le gouvernement est seulement tenu de notifier à l'Assemblée les motifs de ce refus.

III. — Enfin l'Assemblée peut émettre son avis sur les questions et projets qui sont soumis à son examen par le gouvernement.

L'Assemblée peut aussi émettre spontanément des avis et des vœux en toutes matières : économiques, administratives ou financières.

L'article 52 de la loi organique organise une commission chargée de trancher toute contestation qui s'élève sur l'interprétation de cette loi. Cet article est ainsi conçu :

« Toute question qui pourra s'élever sur l'interprétation de la présente loi (la loi organique) sera jugée souverainement par une commission spéciale composée de deux ministres, dont l'un sera celui de la Justice et aura la présidence, de deux membres du Conseil législatif et de trois conseillers de la Cour d'appel du Caire. »

En réalité donc le pouvoir législatif a en Egypte un rôle très peu important, on pourrait même dire effacé. Le khédive et ses ministres ont entre les mains tout à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Les prérogatives du Conseil législatif et de l'Assemblée Générale se bornent à donner des avis ou à émettre des vœux (sauf le droit pour l'Assemblée générale de voter tout nouvel impôt).

Prenons par exemple le Conseil législatif. Il est composé de trente membres dont quatorze permanents, nommés par le Gouvernement, qu'on ne peut par conséquent considérer comme représentant la nation. Sans doute ici la pensée du législateur a été de protéger la minorité en lui accordant le droit d'avoir des représentants ; mais ce procédé n'en vicie pas moins le système représentatif. De plus le président et l'un des vice-présidents sont nommés par le Gouvernement ; c'est là une

prérogative du pouvoir exécutif qui contribue encore à diminuer l'indépendance de ces deux conseillers.

En outre le Conseil n'a pas de pouvoir réel. Non seulement il ne vote rien, mais encore il n'a pas le droit de discuter les motifs que le Gouvernement allègue pour passer outre à ses avis.

On peut en dire autant de l'Assemblée générale, sauf ce qui concerne l'établissement d'un nouvel impôt. En dehors de ce cas exceptionnel, l'Assemblée n'a que le droit de donner des avis ou d'émettre des vœux. Sans doute les questions qui lui sont soumises sont très importantes ; mais cela n'augmente en rien ses pouvoirs.

Cet état de choses ne saurait nous satisfaire. Il faut que la nation puisse par ses représentants prendre une part active à l'élaboration des lois qui doivent lui être appliquées. C'est là un axiome de la science politique.

Aussi les Egyptiens ont-ils réclamé à différentes reprises la création d'une Chambre des délégués, analogue à celle créée en 1831. L'année dernière, lorsque l'Assemblée générale se réunit, elle a demandé au Gouvernement le rétablissement de la Chambre des députés, le Gouvernement refusa.

Et quand nous disons le Gouvernement refusa, il faut entendre par là les Anglais ; car le khédive a manifesté de la manière la plus formelle son désir de faire participer effectivement la nation au gouvernement et de créer une Chambre législative.

A ce vœu ainsi formulé, les Anglais répondent que le

temps n'est pas encore venu de doter l'Egypte d'une pareille institution. Ils allèguent à l'appui de leur thèse que les Egyptiens sont encore incapables d'avoir un parlement.

Voilà ce que dit à ce sujet Lord Alf. Milner.

« Cependant, la disposition du décret organique qui permet au gouvernement de ne pas tenir compte, s'il le juge nécessaire, des idées du Conseil législatif est sage. J'ai eu, dans une circonstance, le devoir de défendre devant cette assemblée une proposition de décret qui intéressait très vivement tous ses membres. La discussion fut longue, et je ne saurais trop hautement louer la dignité et la bonne volonté qui présidèrent aux débats.....

« En tant que censeurs des lois préparées par des hommes ayant une plus grande expérience administrative, les membres du Conseil législatif sont donc à même de rendre d'appréciables services ; mais revêtus du pouvoir législatif absolu il feraient certainement passer des lois très bizarres et remplies de contradictions (1). »

Et plus loin :

« En somme, le temps n'est pas encore venu d'appliquer à un degré marqué, aux affaires nationales de l'Egypte, les principes d'un gouvernement représentatif. Il serait d'une plus saine politique de commencer par les introduire dans la direction des affaires locales ;

1. Alf. Milner, *L'Angleterre en Egypte* trad. Mazuc, p. 436 et 437.

encore ne pourrait-on y procéder que par essais et avec circonspection (1). »

Lord Cromer, aussi, dans sa dernière publication soutenait la même thèse.

Mais sur ce terrain des faits les arguments ne manquent pas pour ruiner les allégations des adversaires des réformes.

L'Egyte, en effet, a fait dans ces derniers temps des progrès énormes. La jeunesse égyptienne reçoit aujourd'hui une éducation brillante et en Europe et en Egypte. Les efforts des individus en vue d'améliorer la situation portent surtout vers l'instruction. Plusieurs écoles libres se sont fondées à côté des écoles du gouvernement. Le contact des idées européennes a eu sur la jeunesse égyptienne un effet bienfaisant. Elle sent maintenant tout le poids de la responsabilité qu'elle a assumée envers son cher pays. Elle voit les graves inconvénients qui résultent de l'accumulation de tous les pouvoirs entre les mains d'un seul.

Si, sortant des domaines des faits, on entre dans le domaine juridique, la question qui se pose est celle de savoir si les Anglais ont le droit de refuser une Constitution à l'Egypte, si, en d'autres termes, le peuple égyptien doit tenir sa constitution du khédivé ou des hommes d'Etat de Londres.

Pour nous, la question ne fait pas de doute. C'est au

1. Alf. Milner. *L'Angleterre en Egypte*, trad. Mazuc, p. 440.

khédive et au khédive seul qu'appartient le droit d'accorder cette constitution. Il est, en effet, le représentant du calife en Egypte, le délégué qui exerce la souveraineté du sultan sur la terre des Pharaons. L'occupation anglaise n'a pas diminué, juridiquement parlant, la suzeraineté qu'a le sultan sur l'Egypte et, comme le dit justement M. Freycinet : « l'Angleterre n'a pas conquis l'Egypte en 1882, car l'Egypte ne s'appartenait pas à elle-même, elle appartient au sultan, et l'Angleterre n'était pas en guerre avec le sultan.

« Les Anglais n'ayant pas conquis l'Egypte, elle n'aurait pu leur appartenir qu'en vertu d'une cession régulière du sultan, approuvée par les puissances signataires du traité du 30 mars 1856 qui consacre l'intégrité de l'Empire Ottoman et la place sous la garantie des hauts contractants. Toutes les modifications à l'état de choses reconnu par ce traité, même celles qui résultent du sort des armes, ont été l'objet de conventions internationales, dont le Congrès de Berlin de 1878, succédant à la guerre turco-russe, offre un exemple marquant. Or, aucun traité n'est intervenu avec le sultan et avec les puissances pour transférer la possession de l'Égypte à l'Angleterre (1).

Donc les Anglais ne peuvent pas prétendre qu'ils exercent, aux lieu et place du sultan, la souveraineté de celui-ci.

1. Freycinet, *La question d'Egypte*, p. 326 et 327.

Occupant l'Egypte pour y rétablir l'ordre troublé à la suite de la révolte d'un agresseur, ils n'ont pas pour mission de briser la souveraineté du souverain légitime du pays qui est, indubitablement le sultan. C'est au seul khédive, délégué du Calife, qu'appartient donc le droit d'accorder à l'Egypte la constitution qu'elle réclame.

En empêchant le khédive d'exercer comme il l'entend, la souveraineté à lui déléguée par le sultan, les Anglais abusent de leur autorité.

La thèse soutenue par Lord Cromer, à savoir « que les attributs précis du Représentant du Gouvernement Britannique dans ce pays (l'Egypte) échappent à une définition » (1) n'est pas très exacte. « L'Angleterre, dit M. Renault, après avoir démontré l'illégitimité de l'occupation anglaise et de son intervention dans les affaires intérieures de l'Egypte, ne peut pas prétendre avoir reçu des puissances une sorte de blanc-seing qui l'autoriseraient, le cas échéant, à s'annexer l'Egypte. Le mandat donné par l'Europe a nécessairement des limites. Lesquelles ? Reportons-nous, pour les déterminer, aux déclarations de l'Angleterre. Le rétablissement de l'ordre et de l'autorité du khédive sur les bases du *statu quo ante*, voilà, d'après les déclarations vingt fois répétées, le but de l'occupation de l'Egypte » (2).

1. Rapport de Lord Cromer, 1905, p. 15.

2. *Revue de Dr. Intern. public*, t. III, p. 309.

Cela est vrai même après l'accord franco-anglais. En effet, le gouvernement britannique déclara dans cet accord « qu'il n'a pas l'intention de changer l'état politique de l'Egypte ».

CHAPITRE V

LE CONSEIL D'ÉTAT

Le premier Conseil d'Etat fut créé en 1879. Le rapport présenté à ce sujet par le président du Conseil des Ministres Chérif Pacha, indique l'importance et les attributions de ce Conseil.

Voici ledit rapport :

«... Dans les recherches des moyens les plus propres à réaliser la pensée si féconde du rescrit de Votre Altesse, son ministère a acquis la profonde conviction de la nécessité urgente de créer, avant tout, une institution dont la mission serait de donner des consultations sur tous les projets de loi qui devront être soumis par les ministres de Votre Altesse à la représentation nationale et sanctionnés par Votre Altesse ; de préparer les projets de loi sur les matières pour lesquelles le gouvernement réclamera l'initiative de de ce nouveau corps de l'Etat, de préparer, dans le même cas, les règlements d'administration publique ; de donner son avis sur les questions de droit et d'intérêt général, ainsi que sur toutes autres questions qui seront soumises à son

examen par le Conseil des ministres ; de résoudre toutes les difficultés qui pourraient s'élever entre les ministres eux-mêmes ; d'apprécier les actes des fonctionnaires dont l'examen lui sera déféré ; de statuer enfin, en dernier ressort, sur le contentieux administratif.

« Une institution pareille manque à l'Egypte.

« Ce n'est que par sa création que les vues libérales de Votre Altesse pourront être réalisées et qu'on pourra donner pleine satisfaction aux aspirations nationales, tout en respectant les intérêts des étrangers engagés dans le pays... (1) ».

Le Conseil d'Etat fut créé par le décret du 23 avril 1879 ; mais un décret du 22 septembre 1883 a apporté de graves modifications aux dispositions du premier.

Malheureusement ce conseil ne fonctionne plus en Egypte. Il a été supprimé en 1884.

Voyons d'après ces deux décrets quelle était la composition de ce conseil, suivant quelles règles il fonctionnait, quelles étaient ses attributions.

Conseil d'Etat du 23 avril 1879

Composition

Le Conseil d'Etat est composé : 1° du président ; 2° de deux vice-présidents étrangers ; 3° de huit conseillers

1. *Livre Jaune*, 1880, p. 282.

dont quatre indigènes et quatre étrangers ; 4° de quatre maîtres des requêtes dont deux indigènes et deux étrangers (art. 2.)

Il a un secrétaire général (art. 3). Le président du Conseil des ministres est président du Conseil d'Etat (5). Les vice-présidents ont entrée au Conseil des ministres avec voix délibérative, toutes les fois qu'ils demandent à être entendus sur des questions ou des projets de loi dont le Conseil d'Etat aura été saisi.

Nomination

Les vice-présidents, conseillers et maîtres de requêtes sont nommés par le khédivé.

Ils ne peuvent être révoqués que par décision prise en assemblée générale, dans les cas déterminés par le règlement intérieur du Conseil d'Etat.

Attributions

Le Conseil d'Etat est consulté sur tous les projets de loi qui doivent être soumis à la chambre des délégués :

1° Il prépare les projets de loi sur les matières dont le Gouvernement réclame son initiative ;

2° Il prépare, dans le même cas, les règlements d'administration publique ;

3° Il donne son avis sur les questions de droit et d'intérêt public, soumises à son examen par le Conseil des ministres ;

4° Il résout les difficultés qui s'élèvent entre les ministres :

a) relativement aux attributions qu'ils tiennent respectivement des lois ou des règlements ;

b) relativement à l'application des lois ;

5° Il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Conseil des ministres ;

6° Il apprécie les actes des fonctionnaires dont l'examen lui est déféré ;

7° Il statue, en dernier ressort, sur le contentieux administratif (art. 8, 9 et 10).

Procédure

Pour les affaires non contentieuses, le président nomme une commission composée de deux conseillers et d'un maître des requêtes pour les étudier et préparer le rapport. Le rapporteur est nommé par la commission.

Une fois le rapport fait, il est lu à l'Assemblée générale, où le ministre intéressé peut entrer (il peut aussi entrer au sein de la commission) et être entendu s'il le demande. La délibération est prise à la majorité des voix ; en cas de partage, le maître des requêtes qui a fait partie de la commission a voix délibérative.

Cinq membres au moins, ayant voix délibérative, doivent être présents pour que le conseil puisse délibérer valablement. Si un conseiller est absent ou empêché, il peut être remplacé par un maître des requêtes qui a,

dans ce cas, voix délibérative sans que le nombre des conseillers présents aux délibérations puisse jamais être inférieur à quatre.

Pour les affaires contentieuses, le rapport est fait en séance publique et en assemblée générale par celui des conseillers d'Etat ou des maîtres des requêtes que le président en a chargé. Deux maîtres des requêtes désignés chaque année par le président, remplissent auprès du conseil les fonctions de ministère public. (Art. 16.)

Après le rapport, les parties ou leurs avocats, sont admis à présenter des observations écrites ou verbales. Le maître des requêtes, chargé des fonctions de ministère public, donne ses conclusions par écrit, il peut les développer oralement.

La délibération n'est pas publique, cinq au moins des membres du Conseil, ayant voix délibérative, doivent être présents.

Le nombre des conseillers prenant part à la délibération doit être impair.

Le Conseil d'Etat était aussi une haute cour administrative ayant pour mission de juger les actes commis par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Voici la procédure qui devait y être suivie, d'après le décret de 1879, pour examiner ces actes et punir les coupables.

Le rapport, ou les dénonciations et les pièces relatives sont envoyées au conseil par le khédivé, soit directement, soit par l'intermédiaire du ministre de la Justice. Alors

une commission est nommée par le président et composée de l'un des vice-présidents et de deux conseillers.

La commission mande le fonctionnaire inculpé par l'intermédiaire du ministre dont il relève. Elle dresse un procès-verbal de l'interrogatoire et des réponses. Elle peut entendre des témoins et demander aux ministres communication de toutes les pièces qui lui paraissent nécessaires. Alors trois cas peuvent se présenter :

1° La commission estime que l'inculpation n'est pas fondée : elle charge le président, en informe le ministre de la Justice ;

2° Elle estime que les faits dénoncés doivent donner lieu à des poursuites criminelles : elle demande au ministre de la Justice d'ordonner les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la loi ;

3° La commission est d'avis que les fautes imputées au fonctionnaire inculpé ne peuvent entraîner que la révocation ou autres peines disciplinaires : elle délègue un de ses membres pour faire son rapport au Conseil d'Etat qui statue en assemblée générale. Voici ce qui se passe à l'Assemblée générale.

Le Conseil d'Etat peut appeler et entendre les témoins qu'il juge nécessaires, l'inculpé est interrogé, la partie lésée peut intervenir comme partie civile, et se faire assister d'un avocat.

Le fonctionnaire inculpé est toujours entendu, il a la faculté de se faire assister par un avocat ; il peut produire sa défense verbalement ou par écrit. Un mai-

tre des requêtes, à ce spécialement délégué par le président, remplit les fonctions du ministère public. Le Conseil d'Etat décide si l'acte qui forme l'objet de la plainte est contraire aux lois ou règlements ; il peut en outre, suivant les circonstances, condamner l'inculpé à des restitutions ou à des dommages-intérêts, soit envers l'Etat, soit envers la partie civile et aux dépens.

La décision du conseil contient les noms et qualités des parties, leurs conclusions et le vu des pièces principales.

Cette décision doit être motivée. L'expédition qui en est délivrée à la partie intéressée est revêtue de la formule exécutoire ; elle ne peut être exécutée qu'après signification.

Action sur demande de partie. — Toute partie qui se prétend lésée par une mesure administrative émanant d'un fonctionnaire ou d'une autorité, peut s'adresser pour en obtenir la réformation au ministre sous la surveillance duquel ce fonctionnaire ou cette autorité sont placés. Si le ministre n'a pas statué dans le délai de trois mois, la partie peut se pourvoir devant le Conseil d'État. Le pourvoi en ce cas doit être formé dans le délai de six mois à partir du jour où la requête a été adressée au ministre. Si le ministre a statué, la partie peut se pourvoir contre sa décision dans le délai de trois mois à partir du jour où cette décision lui a été notifiée.

Ne pourront être attaquées par la voie contentieuse :

1° Les mesures administratives prises dans un intérêt général ou d'ordre public, les arrêtés de police, les tarifs de douanes, les mesures sanitaires, etc. ; 2° les nominations ou révocations des fonctionnaires amovibles ; 3° le règlement d'organisation des administrations de l'Etat ; 4° les décisions qui soulèvent des questions de propriété, de responsabilité ou autres de la compétence des tribunaux ordinaires civils ou religieux ; 5° les décisions qui concernent les étrangers et qui, aux termes du règlement d'organisation judiciaire, sont de la compétence exclusive des tribunaux de la réforme.

Plus tard le décret du 22 septembre 1883 a modifié cette organisation. Nous nous occupons ici de la composition et des attributions de ce conseil d'après le décret précité.

Composition

Le Conseil d'État se composait : 1° de cinq membres permanents nommés par le khédive sur la proposition du Conseil des ministres et pouvant être indéfiniment réélus. Ils étaient révocables par décret ;

2° Du conseiller financier, des huit sous-secrétaires d'État, des trois directeurs du contentieux, du plus ancien des commissaires des domaines de l'État, du plus ancien des contrôleurs de la Daira Sanieh et du plus ancien des administrateurs des chemins de fer.

Le président du Conseil des ministres était président du Conseil d'État.

Deux vice-présidents et un secrétaire général étaient nommés par le khédive sur la proposition du président du Conseil d'État parmi les membres permanents de ce conseil. Deux secrétaires étaient nommés par le président du Conseil des ministres.

Séances

Les délibérations étaient prises à la majorité absolue des voix. En cas de partage, la voix du président était prépondérante.

L'Assemblée générale ne pouvait délibérer que si la moitié de ses membres plus un assistant à la délibération.

Les ministres avaient entrée au sein de l'Assemblée générale et des sections du Conseil d'État pour être entendus sur les affaires concernant leurs départements, toutes les fois qu'ils le demandaient.

Attributions

Le Conseil d'Etat avait des attributions législatives et des attributions administratives.

La section de législation du conseil élaborait et rédigeait les projets de lois et décrets d'intérêt général, ainsi que les règlements également d'intérêt général émanant des divers départements ministériels. C'étaient

les membres permanents qui étaient chargés de la préparation des projets et rapports.

Le Conseil d'Etat avait le droit de convoquer les chefs de service des administrations publiques pour renseignements.

Toute délibération prise par le Conseil d'Etat en dehors de ses attributions était nulle de plein droit.

La section administrative donnait son avis sur toutes les questions d'intérêt général et autres soumises à son examen par le Conseil des ministres.

Le décret du 25 janvier 1896 créa à la place du Conseil d'Etat, supprimé par un décret du 12 février 1884, un comité judiciaire.

Ce comité est consulté sur les projets de loi et règlements ; il est ainsi composé : le ministre de la Justice, président, le conseiller judiciaire, vice-président, un conseiller khédivial, le directeur de l'école khédiviale de Droit et le sous-secrétaire d'Etat du ministère qui a élaboré le projet de loi ou décret, membres.

Aucun projet de loi, de décret ou de règlement d'une application générale ne doit être promulgué avant d'avoir été soumis à l'examen de ce comité.

TITRE IV

Le Pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire en Egypte est très morcelé et reçoit une grave limitation grâce aux traités connus sous le nom de Capitulations, conclus entre la Sublime Porte d'une part, et certaines puissances de l'autre. Ces traités ont surtout pour but d'assurer l'immunité de juridiction aux étrangers.

De là des tribunaux indigènes, des tribunaux consulaires et des tribunaux mixtes.

Ce n'est pas tout. La diversité de religions a fait naître, en ce qui regarde le statut personnel, autant de tribunaux qu'il y a de religions et de communautés. Et il n'y a pas d'espoir, au moins pour le moment, d'arriver à l'unification de ces tribunaux. D'un côté, les puissances étrangères ne semblent pas renoncer aux faveurs que leur assurent les Capitulations ; de l'autre, chaque communauté égyptienne, par scrupules religieux, veut

avoir ses tribunaux pour connaître de ce qui rentre dans le domaine du statut personnel.

Ce qui aggrave encore le mal, c'est que le fonctionnement des tribunaux de statut personnel laisse beaucoup à désirer.

Une autre critique s'adresse au pouvoir judiciaire. Il dépend dans une certaine mesure du pouvoir exécutif. Alors que dans les pays constitutionnels les juges sont inamovibles, ce qui leur assure l'indépendance, les juges égyptiens des tribunaux de 1^{re} instance sont amovibles.

Autrefois, le gouvernement, pour leur refuser l'inamovibilité, se basait, non sans raison, sur ce fait que les juges ne présentaient pas les qualités requises pour être inamovibles ; mais cette raison n'existe plus actuellement. La jeunesse égyptienne a fait beaucoup de progrès intellectuels et les études de droit sérieuses auxquelles elle se livre aujourd'hui, sont une garantie suffisante d'un bon recrutement de la magistrature indigène.

Etudions maintenant : 1° les tribunaux indigènes ; 2° les tribunaux consulaires ; 3° les tribunaux mixtes ; 4° les tribunaux de statut personnel ; enfin 5° les conflits qui s'élèvent entre ces différentes juridictions.

CHAPITRE PREMIER

LES TRIBUNAUX INDIGÈNES

Avant 1856 c'étaient des « Mehkemehs » qui rendaient la justice d'après les prescriptions du Coran et le droit musulman. Mais en 1856, à l'instar de ce qui se fit alors dans l'Empire Ottoman, Saïd-Pacha créa en Egypte des tribunaux qui jugeaient d'après le Code Ottoman.

En 1883, le khédive Tewfik créa les tribunaux indigènes.

SECTION I

Organisation

Il y a en Egypte sept tribunaux de 1^{re} instance. La circonscription judiciaire de chacun de ces tribunaux est fixée par un décret.

Dans la circonscription de chaque tribunal de 1^{re} instance il y a plusieurs tribunaux sommaires.

Au Caire il y a une cour d'appel.

Les jugements rendus par les tribunaux de 1^{re} instance doivent être rendus par trois juges, par un

seul juge pour les tribunaux sommaires, par trois conseillers pour la cour d'appel.

La cour d'appel connaît comme Cour de cassation conformément au Code d'instruction criminelle, des pourvois pour vices de forme ou violation de la loi.

Il n'y a pas donc de Chambre de cassation en matière civile.

La Chambre de cassation est composée de cinq conseillers.

En 1904 des cours d'assises furent créées pour juger en dernier ressort tous les crimes.

Les jugements de ces cours d'assises sont rendus par trois conseillers.

Il y a en Egypte sept cours d'assises.

Les audiences sont publiques, sauf le cas où le tribunal ordonne le huis-clos, par décision motivée, dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'ordre public.

La défense est libre. La police de l'audience appartient au président.

La langue arabe est seule employée devant ces tribunaux, les parties peuvent se présenter en personne ou se faire représenter.

Le Personnel

Les juges des tribunaux et les conseillers sont nommés par le khédive sur la proposition du ministre de la Justice et l'avis conforme du Conseil des ministres.

Pour être nommé juge il faut remplir les conditions suivantes :

- 1° Justifier de connaissances suffisantes en droit ;
- 2° Jouir de tous ses droits civils ;
- 3° N'avoir subi aucune condamnation ayant un caractère infamant ;
- 4° Etre âgé au moins de vingt-cinq ans pour être juge, de vingt-huit ans pour être conseiller et de trente deux ans pour être président.

Les juges sont amovibles. Les conseillers de la cour d'appel et des cours d'assises sont inamovibles. Avant d'entrer en fonctions, les conseillers de la cour d'appel prêtent serment devant le khédive assisté du ministre de la Justice. Les juges des tribunaux de 1^{re} instance prêtent serment devant la cour d'appel.

Il y a près les cours et les tribunaux un personnel suffisant de greffiers, commis greffiers et huissiers assermentés. Les huissiers sont chargés des services de l'audience.

Pour être nommé greffier, il faut avoir exercé pendant un an au moins les fonctions de commis-greffier.

Pour être nommé commis-greffier, il faut savoir lire et écrire la langue arabe, produire un certificat délivré par un chef de parquet constatant un stage de six mois dans un greffe en qualité d'expéditionnaire et avoir subi avec succès un examen écrit et oral sur l'organisation judiciaire en général et la procédure.

Les expéditionnaires sont nommés par le président

du tribunal sur la proposition du greffier, et l'avis conforme du chef du parquet.

Pour être nommé huissier, il faut savoir lire et écrire la langue arabe et avoir subi avec succès un examen écrit ou oral.

Discipline

La discipline des juges des tribunaux de première instance appartient à la cour d'appel. La discipline des conseillers de la cour d'appel appartient à la cour même réunie en assemblée générale.

Toutes les fois que le conseil de discipline de la cour d'appel aura à juger un magistrat des tribunaux de première instance, on lui adjoindra deux magistrats de même degré.

Les peines disciplinaires sont : l'avertissement, la censure et la destitution.

Les faits qui compromettent leur honorabilité comme magistrats ou l'indépendance de leur vote sont punis de la destitution avec perte de traitement, sans aucun droit à une pension.

Assemblées générales

Les cours et tribunaux se réunissent en assemblée générale pour délibérer sur toutes les matières d'ordre et de service intérieur.

Ces assemblées sont convoquées par le président de la cour ou du tribunal, soit d'office, soit sur la demande

de deux conseillers ou juges au moins, soit sur la requi-
sition du ministère public.

Le assemblées générales sont composées de tous les
membres présents de la cour ou du tribunal et du chef
du parquet ou de son représentant. Le chef du parquet
ou son représentant a voix délibérative.

SECTION II

Compétence

Les tribunaux indigènes connaissent de toutes les
affaires civiles et commerciales entre indigènes et de
tous les délits et crimes commis par les indigènes, sauf
les crimes et délits qui ressortissent à la juridiction mixte.

Ils statuent aussi :

1° En matière civile ou commerciale sur toutes con-
testations mobilières ou immobilières entre les particu-
liers et l'Etat ;

2° Sur toute action en responsabilité civile intentée
contre l'Etat à raison de mesures administratives pri-
ses en violation des lois ou décrets.

3° Sur toutes les matières qui leur sont dévolues par
les lois ou décrets spéciaux.

Mais ils ne peuvent pas statuer sur les questions de
propriété du domaine public ni interpréter une mesure
administrative ni en arrêter l'exécution. C'est une
application du principe de la séparation entre l'autorité
administrative et l'autorité judiciaire.

Ils ne sont pas compétents non plus pour statuer sur les contestations relatives à la constitution des Wahfs, ni sur les matières de statut personnel. Les contestations relatives à la dette publique ou à l'assiette de l'impôt sont en dehors de leur compétence.

Aucune action ne peut être intentée par un particulier contre un fonctionnaire de l'Etat, à raison d'actes accomplis par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions. Le particulier qui se croirait lésé par un acte d'un fonctionnaire de l'Etat, pourra exercer son action contre le gouvernement ou l'administration dont relève le fonctionnaire.

Etudions maintenant la compétence des tribunaux sommaires, des tribunaux de 1^{re} instance et de la cour d'appel.

1° Les tribunaux sommaires sont compétents relativement aux matières déterminées par le Code de procédure civile et commerciale, et aux contraventions et délits prévus par le Code pénal. Ils sont chargés de la conciliation des parties.

L'appel des sentences des tribunaux sommaires, dans le cas où il est autorisé par la loi, est porté devant les tribunaux de 1^{re} instance desquels ils dépendent.

2° Les tribunaux de 1^{re} instance sont compétents pour les affaires civiles et commerciales autres que celles de la compétence des tribunaux de justice sommaire. Ils connaissent également en appel des sentences rendues par ces derniers tribunaux. En matière pénale, les tri-

bunaux de 1^{re} instance sont compétents pour statuer sur l'appel intenté contre les jugements des tribunaux sommaires.

Depuis 1904, tous les crimes sont jugés en dernier ressort par les cours d'assises.

3° La Cour d'appel statue sur l'appel intenté contre les jugements des tribunaux de 1^{re} instance en matière civile et commerciale.

4° La Cour de cassation n'est compétente qu'en matière pénale dans les cas prévus par le Code d'instruction criminelle.

SECTION III

Le Ministère public

Le ministère public représente et défend les intérêts de la société, veille à l'observation des lois et à l'exécution des jugements.

Le ministère public existe auprès de chaque tribunal.

Le procureur général, les chefs de Parquet et les Substituts sont nommés par le Khédive sur la proposition du ministre de la Justice et l'avis du Conseil des Ministres.

Les substituts-adjoints sont nommés par le Ministre de la Justice.

Pour être nommé substitut, il faut remplir les conditions suivantes :

1° Avoir 23 ans au moins ;

2° Avoir passé un an comme substitut-adjoint près d'un

parquet ou avoir obtenu un certificat établissant qu'on a acquis des connaissances suffisantes en Droit.

Pour être nommé substitut adjoint il faut être âgé de 21 ans au moins et produire un certificat pareil à celui exigé pour la nomination à une fonction de substitut.

Le procureur général doit avant d'entrer en fonction prêter serment devant le khédive, assisté du Ministre de la Justice.

Les substituts et les substituts adjoints prêtent serment devant le ministre de la Justice.

Les membres du parquet sont amovibles.

CHAPITRE II

LES TRIBUNAUX CONSULAIRES

Les capitulations reconnaissent aux étrangers habitant l'Empire Ottoman l'immunité de juridiction. Cette immunité est beaucoup plus étendue en Egypte que dans l'Empire Ottoman. En effet, alors que dans l'Empire Ottoman, tout procès entre étranger et national doit être de la compétence des tribunaux Ottomans, en Egypte la règle admise est la règle « *actor, sequitur forum rei* ».

Cette règle s'explique ainsi : En matière pénale, l'étranger est exclusivement justiciable des tribunaux de son pays. En matière civile, il n'est justiciable des tribunaux indigènes que dans le cas où l'indigène figure dans l'instance comme défendeur.

D'où vient cette extension ?

D'abord de la mauvaise organisation des tribunaux égyptiens. Alors que la Turquie avait organisé ses tribunaux sur les principes de l'organisation européenne depuis le traité de Paris de 1856, l'Egypte n'avait encore

rien fait de pareil. Son organisation judiciaire exclusivement religieuse justifiait la méfiance de l'étranger.

D'ailleurs, cette règle « *actor sequitur forum rei* » était en faveur de l'indigène. Supposons en effet que cet indigène soit demandeur dans un procès, s'il suit la règle admise dans l'Empire Ottoman et qu'il intente l'action devant le tribunal indigène c'est-à-dire devant le Cadi (juge) et que celui-ci condamne l'étranger, l'exécution ne sera pas chose facile. En effet, c'est au Consul, qu'appartient l'exécution des jugements rendus contre ses nationaux parce que les Capitulations garantissent aux étrangers l'inviolabilité du domicile. Le Consul, qui se défie du jugement du Cadi, n'en ordonne l'exécution qu'après avoir revisé le procès au fond. Dans ce cas, il est plus expédient pour l'indigène d'intenter son procès devant le Consulat du défendeur afin de s'épargner du temps et des frais.

La coutume a contribué aussi au maintien de la règle « *actor sequitur forum rei* » même en matière immobilière, quoique en cette matière, les tribunaux Ottomans soient compétents même pour les litiges entre étrangers de même nationalité.

Voyons comment était organisée, avant la réforme judiciaire, la justice entre étrangers de même nationalité, entre étrangers appartenant à des nationalités différentes, et enfin entre étrangers et indigènes.

1° *Juridiction en matière civile et commerciale lorsqu'il s'agit de contestations entre étrangers de même nationa-*

lité. — Dans ce cas les tribunaux consulaires sont seuls compétents. Les capitulations ne laissent pas de doute sur ce point. En effet, l'article 3 des capitulations françaises de 1535 est ainsi conçu :

« ... Non que les Cadis ou autres officiers du **Grand Seigneur** puissent juger aucun différend des dits marchands et sujets du roi (de France), encore que lesdits le requissent et si d'aventure les dis Cadis jugeassent, que leur sentence soit de nul effet. »

Les capitulations postérieures conclues entre la sublime Porte et les autres puissances reproduisent la même règle.

Or les capitulations sont applicables en Egypte, parce que tous les traités conclus entre la Sublime Porte et les autres puissances sont de plein droit applicables en Egypte. Nous l'avons déjà vu.

2° Contestations entre Européens de nationalités différentes. — L'article 52 du traité de 1740 est ainsi conçu : « S'il arrive que les consuls et les négociants français aient quelques contestations avec les consuls et les négociations d'une autre nation chrétienne, il leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par devant leurs ambassadeurs qui résident à Ma Sublime Porte ; et tant que le demandeur et le défendeur ne consentiront pas à porter ces sortes de procès par devant les pachas, cadis, officiers ou douaniers, ceux-ci ne pourront pas les y forcer ni prétendre en prendre connaissance. » Même règle dans les autres capitulations.

Donc les tribunaux indigènes ne sont compétents que dans le cas où les deux parties adverses acceptent de porter leur plainte par devant ces tribunaux. Dans le cas contraire ce sont les consuls qui sont compétents.

En Egypte, la règle *actor sequitur forum rei* est applicable. Dans les contestations entre étrangers de nationalités différentes, le demandeur porte le litige devant le tribunal consulaire du défendeur.

Cette règle n'est pas sans inconvénients. Ces inconvénients signalés dans le rapport présenté au ministre des Affaires étrangères de France, par la commission instituée à l'effet d'examiner les propositions faites par le gouvernement égyptien pour réformer l'administration de la justice en Egypte.

« Les contractants, dit ce rapport, au moment où ils traitent, ne peuvent prévoir à quelle juridiction ils seront soumis, et la qualité de demandeur, au lieu de la qualité de défendeur que les circonstances leur imposent, les conduit parfois devant un tribunal où les règles de procéder et la législation même peuvent ne pas leur présenter toutes les garanties désirables.

« Certains tribunaux consulaires étrangers, d'ailleurs, semblent donner lieu à quelques critiques, au point de vue de l'administration de la justice.

L'application rigoureuse de la règle *actor sequitur forum rei* fait que le défendeur ne peut former des demandes reconventionnelles devant le tribunal où il est attaqué ; il est obligé de limiter sa défense, de subir parfois une

condamnation et d'intenter un procès devant une autre juridiction. Cette situation est d'autant plus fâcheuse pour nos nationaux que, d'après l'édit de 1778, les tribunaux consulaires français prononcent l'exécution provisoire de leurs jugements, et que l'action reconventionnelle, portée plus tard devant un autre tribunal, avec des pertes de temps et d'argent, alors même qu'elle réussit, peut rester sans effet.

« Les inconvénients sont bien plus nombreux s'il y a plusieurs défenseurs ; il faut faire autant de procès que l'on a d'adversaires appartenant à des nationalités différentes ; de là des frais nombreux, du temps perdu, parfois des contrariétés de jugements et des difficultés très grandes d'exécution. » (1).

La commission proposa, pour remédier à ces inconvénients, d'adopter la validité de la clause compromissoire au sujet des juridictions.

3° *Contestations entre Européens et Indigènes* —
Iciles capitulations font une distinction suivant que la valeur du procès dépasse ou n'atteint pas quatre mille aspres.

L'article 26 du traité de 1740 dit : « Si quelqu'un avait un différend avec un marchand français, et qu'ils se portassent chez le Cadi, ce juge n'écouterait point leur procès si le drogman français ne se trouve présent, et, si cet interprète est occupé pour lors à quelque affaire pres-

1, Borelli, Bey, p. XXXIV

sante, on différera jusqu'à ce qu'il vienne, mais aussi les Français s'empresseront de se représenter sans abuser du prétexte de l'absence du drogman. »

La même règle est reproduite dans les autres capitulations.

En Egypte cette règle n'a pas été suivie. On appliquait pour les procès entre étrangers et indigènes la règle suivie pour les contestations entre étrangers de nationalités différentes c'est-à-dire la règle *Actor se quitur forum rei*.

4° *Juridiction en matière criminelle.* — La règle suivie en Egypte était que la poursuite est toujours laissée au consul de l'accusé quelle que soit la victime. L'article 52 du règlement de police de Saïd-Pacha dit : « Le jugement et la punition des crimes et délits imputés à un étranger, dont la prévention aura été justifiée par l'instruction préparatoire, seront à la requête du directeur de la police, poursuivis devant la justice consulaire ».

Et l'article 55 porte : « Si un étranger prévenu de crime, délit ou contravention, ne relève d'aucun consulat, et se trouve par conséquent en dehors de toute juridiction étrangère, il sera procédé à son égard par la justice locale et conformément aux lois du pays. »

Comme on le voit, les tribunaux égyptiens ne connaissent que des contestations entre indigènes seulement ou entre indigènes et étrangers, lorsque l'indigène est défendeur ou inculpé. Toutes les fois où il y avait un

défendeur ou un accusé étrangers c'était le consul qui était compétent.

La pratique de cette règle a donné lieu à beaucoup de difficultés, surtout dans le cas où il y avait beaucoup de débiteurs ou de cautions, de nationalités différentes, le demandeur était alors obligé d'intenter un procès à part devant chaque consulat.

Les Consuls avaient obtenu une partie notable de la juridiction territoriale tant pénale que civile. Il y avait diversité de juridictions et seize juridictions consulaires environ fonctionnaient en Egypte, outre les juridictions locales. Chacun de ces tribunaux appliquait sa propre loi, d'où une grande complication dans un procès entre plusieurs personnes de nationalités différentes. On ne savait pas d'avance d'après quelle loi le différend allait être apprécié puisque cela dépendait de la nationalité du tribunal qui allait statuer. Ajoutez que le Gouvernement ne pouvait pas échapper à la juridiction des Consuls : « Avec une pareille multiplicité de juridictions qui entraîne la multiplicité des législations, il est impossible d'obtenir l'observation des règles essentiellement protectrices du commerce et de l'industrie. Comment avoir une législation sur les brevets d'inventions, les marques de fabrique ? Il y a plus : on ne peut pas même constituer la propriété immobilière et le crédit foncier, puisque, depuis que les étrangers peuvent être propriétaires d'immeubles, les consuls jugent les questions immobilières comme les autres... »

« Les inconvénients que nous venons d'indiquer pour les matières civiles et commerciales se présentent tout naturellement pour les matières criminelles. Les mêmes faits, qui se sont passés dans le même pays, sont appréciés tout différemment ; la répression est inégale ; souvent elle n'est pas exemplaire parce que les accusés sont conduits dans leur pays pour y être jugés et qu'on peut être porté à croire, surtout chez les indigènes, qu'ils ont été injustement affranchis de toute peine (1). »

« Nous plaçant à un point de vue plus général, nous pouvons reprocher au système d'avoir cette conséquence fâcheuse que les Consuls apparaissent plutôt comme des défenseurs que comme des juges de leurs nationaux, surtout en matière pénale, que leur impartialité peut être soupçonnée (2). »

A la suite de la création des tribunaux mixtes, la compétence des tribunaux consulaires a été restreinte.

Ces tribunaux consulaires sont compétents en effet :

1^o Pour toutes les contestations en matière civile et pénale dans lesquelles les deux parties sont d'une même nationalité étrangère ; mais il faut alors qu'il s'agisse d'une contestation mobilière ; les contestations réelles immobilières étant de la compétence des tribunaux mixtes. Le Consulat compétent est celui auquel appartiennent les deux parties litigieuses.

1. Renault. *Etude sur le projet de réforme judiciaire en Egypte*, p. 14.

2. Renault, même ouvrage, p. 15.

2° Pour toutes les infractions dont les auteurs sont étrangers, sauf les infractions rentrant dans la compétence des tribunaux mixtes, le Consulat compétent est celui auquel appartient l'accusé.

3° Pour toutes les contestations de statut personnel, chaque Consulat applique sa propre loi. L'appel des jugements des tribunaux consulaires est porté, suivant les consulats, soit devant les tribunaux de la Métropole ; soit devant les tribunaux d'appel créés à cet effet dans l'Empire Ottoman.

CHAPITRE III

LES TRIBUNAUX MIXTES

SECTION I

Historique

L'institution des tribunaux mixtes date de 1876.

En 1867 Nubar Pacha, président du conseil des Ministres du Gouvernement égyptien, présenta à Son Altesse le Khédive Ismaël un rapport très important sur le système judiciaire appliqué en Egypte.

« Des capitulations dit-il, il n'existe plus que le nom ; elles ont été remplacées par une législation coutumière, arbitraire, résultant du caractère de chaque chef d'agence, qui laisse actuellement le gouvernement sans force et la population sans justice régulière dans ses rapports avec les Européens. Cet état de choses ne profite à personne, pas plus aux intérêts généraux des puissances qu'à la population honnête du pays, indigène ou étrangère. La manière dont la justice s'exerce tend à démoraliser le pays. La position du gouvernement n'est plus tenable, lorsqu'on pense que sa police est impuis-

santé à réprimer les plus légères infractions, jusqu'à ne pouvoir faire exécuter les règlements de voirie ou ceux qui concernent le stationnement des voitures publiques ».

Rien n'est plus juste que cette critique de l'état des choses existant en Egypte au point de vue judiciaire avant la réforme de 1876.

Les plaintes du gouvernement égyptien à ce sujet peuvent se résumer ainsi :

« Les capitulations ne sont pas suivies ; elles ont été remplacées par une législation coutumière et par des usages fondés sur des abus.

« L'indigène demandeur ou défendeur ne peut obtenir justice, et il est, en définitive, dépouillé, notamment à la suite des contrats de location.

« Le gouvernement égyptien lui-même a dû subir des procès scandaleux qui l'ont mis dans le cas de payer, depuis quatre ans, 92 millions d'indemnités.

« Pour les crimes, les délits et même les simples contraventions, la justice se trouve complètement abandonnée, non aux institutions, mais à l'arbitraire des individus (1). »

En proposant la réforme judiciaire, Nubar-Pacha poursuivait deux buts : 1° séparer la justice de l'administra-

1. Rapport présenté au ministre des Affaires étrangères de France, par la Commission instituée à l'effet d'examiner les propositions faites par le gouvernement égyptien pour réformer l'administration de la justice en Egypte. Borelli Bey., p. XLVIII.

tion et la rendre indépendante et du gouvernement égyptien et des consulats ; 2° faire entrer l'élément européen dans la composition de ces tribunaux.

Voici d'ailleurs le résumé de son projet. Les tribunaux de commerce seront composés de deux membres étrangers choisis par les consuls parmi les notables, et de deux indigènes choisis par le gouvernement égyptien. Le président de ce tribunal devra être Egyptien ; mais le vice-président devra être étranger et sera permanent.

Des tribunaux civils de la même composition seront aussi institués et connaîtront de toutes les affaires en matière personnelle et mobilière. En matière immobilière, les tribunaux indigènes seront seuls compétents à l'instar de ce qui se passe en Turquie.

Une cour d'appel sera instituée également à Alexandrie. Elle sera composée de trois membres indigènes choisis par le gouvernement égyptien parmi les jeunes Egyptiens qui ont fait leurs études en Europe et de trois membres étrangers qu'on aurait fait venir d'Europe. Le président de cette cour devait toujours être un Egyptien.

En matière pénale, Nubar-Pacha proposait que les crimes et délits commis par des Européens fussent jugés par des juges européens, assistés d'un jury composé mi-partie d'Egyptiens, mi-partie d'Européens.

Nubar-Pacha proposait enfin de faire application du Code commercial français et d'élaborer un Code civil et un Code pénal « qui combineraient, en les conciliant,

les dispositions des Codes français avec la législation égyptienne et les lois des autres nations européennes ».

Le rapport de Nubar-Pacha fut officiellement communiqué par le gouvernement égyptien aux agents des puissances représentées en Egypte. Une commission spéciale fut instituée à Paris pour examiner les griefs du gouvernement égyptien et remédier, s'il y avait lieu, aux inconvénients que présentait l'état des institutions judiciaires de l'Egypte.

La Commission, après s'être réunie plusieurs fois, présenta un rapport détaillé au ministre des Affaires étrangères de France. Ce rapport concluait à l'adoption d'un projet de réformes élaboré par cette commission. Voici le résumé de ce projet :

« 1^o Maintien de la juridiction civile des conseils sur leurs nationaux ;

« 2^o Maintien de la règle adoptée pour le jugement des contestations entre étrangers de nations différentes, Vœu exprimé qu'il soit paré autant que possible aux inconvénients auxquels l'application de cette règle donne lieu, par l'adoption de la clause compromissoire et que les gouvernements s'entendent entre eux pour arriver à une mesure qui diminuerait encore le mal ;

« 3^o Pour ce qui regarde les procès entre étrangers et indigènes, abandon partiel, au profit de la justice égyptienne, de la maxime *Actor sequitur forum rei*, dans la mesure et aux conditions suivantes :

a) Les tribunaux mixtes égyptiens seraient reconsti-

tués de manière à assurer la majorité aux Européens ; dans ce but, on y introduirait des juges européens qui seraient nommés par le vice-roi, sur la simple désignation de leurs gouvernements.

Ces tribunaux de 1^{re} instance se trouveraient ainsi composés de trois éléments : un élément indigène, à la tête duquel figurerait le président ; un élément européen fixe, composé de jurisconsultes, et un élément électif, recruté comme il est aujourd'hui.

b) Il serait établi une Cour d'appel sur la même base avec un personnel plus nombreux, à laquelle les décisions de première instance pourraient être déférées ;

c) L'élément électif recevrait l'investiture du vice-roi ;

d) Le droit de récusation serait accordé aux plaideurs ;

e) Les tribunaux à instituer devraient s'occuper de l'organisation d'un greffe. Les greffiers, ainsi que les employés du greffe, les interprètes et les huissiers seraient nommés par le tribunal et placés sous sa surveillance ;

f) Les consuls seraient appelés à l'exécution des jugements rendus contre les Européens et devraient concourir à cette exécution ;

g) Les sentences seraient rédigées en arabe et en français ;

h) Faculté pour l'étranger, toutes les fois qu'il figure

à un titre quelconque devant un tribunal égyptien, d'être assisté par un drogman de son consulat.

« Dans ces conditions, le tribunal connaîtrait de toutes les affaires civiles et commerciales où l'indigène serait défendeur. Il ne serait fait exception que pour les matières qui ressortissent de la loi religieuse ou du statut personnel.

« Le tribunal connaîtrait, en outre, de tous les procès qui lui seraient déférés par les parties, soit qu'elles en convinssent à l'instant même, soit qu'elles eussent d'avance accepté sa juridiction dans une clause compromissoire. On lui attribuerait enfin la connaissance de toutes les questions qui naissent de contrats de bail à ferme et à loyer, quel que fût le demandeur ou le défendeur ;

4° Maintien du *statu quo* en matière criminelle pour tout ce qui concerne le jugement des crimes et délits ;

5° Attribution exclusive à la justice égyptienne de la poursuite et de la répression des contraventions de simple police, en réservant aux consuls le droit de poursuivre devant le tribunal de leur nation les infractions commises à leurs propres arrêtés ;

6° Détermination du territoire sur lequel s'étendront les juridictions des tribunaux du Caire et d'Alexandrie. En dehors de ce territoire, maintien de ce qui existe ;

7° Vœu que l'exécution des jugements soit réglementée, que la législation soit complétée et qu'un système d'étude du droit soit organisé ;

8° Enfin, dominant tout ce qui précède, stipulation expresse de la clause résolutoire, c'est-à-dire droit de revenir à l'état de choses actuel, si la nouvelle organisation ne produisait pas les résultats qu'on peut légitimement en attendre » (1).

On le voit, il y a une grande différence entre le projet de la Commission et celui de Nubar-Pacha. Celui-ci désirait avant tout que l'investiture des magistrats émanât du khédive, que les nouveaux tribunaux rendissent la justice en son nom et eussent plénitude de juridiction civile et pénale sur les étrangers, au moins dans leurs rapports avec les indigènes. Il voulait aussi assurer dans cette nouvelle organisation la prépondérance à l'élément indigène. Il tenait surtout au premier point, c'est-à-dire à ce que le choix des magistrats tant indigènes qu'européens, appartint au khédive seul. Cependant, devant le refus formel de la Commission d'accepter cette règle, Nubar Pacha renonça à l'idée d'assurer la prépondérance à l'élément égyptien dans la composition de ces tribunaux.

La Commission ne voulait pas non plus accorder aux tribunaux de la réforme plénitude de juridiction ; elle voulait que les magistrats européens fussent désignés au gouvernement égyptien par leurs gouvernements respectifs ; mais elle acceptait que ces tribunaux fussent des tribunaux égyptiens rendant par conséquent la justice au nom du khédive.

1. Borelli Bey. *La Législation égyptienne*, p. LXII et s.

Nubar-Pacha repoussa ces propositions de la Commission française et demanda la réunion au Caire d'une Commission internationale. Celle-ci se réunit au Caire à la fin d'octobre de l'année 1869. Nubar-Pacha lui soumit un projet dont voici les points principaux : La création de trois tribunaux mixtes de 1^{re} instance et d'une cour d'appel mixte à Alexandrie. La majorité des magistrats serait européenne, la présidence confiée à un Égyptien. Les nouveaux tribunaux seraient compétents en matière civile et commerciale pour toutes les contestations entre indigènes et européens appartenant à des nationalités différentes sauf les actions de statut personnel, les actions réelles et immobilières relatives aux biens Wakfs.

Ces tribunaux devaient en outre connaître « de toutes les contestations civiles que les parties exclusivement indigènes consentiraient à leur soumettre » et des procès concernant le gouvernement égyptien, les administrations et les daïras du vice-roi et des princes, quelle que fût la nationalité de la partie adverse, même si elle était indigène.

En matière pénale, ces tribunaux seraient compétents pour toutes les infractions, contraventions, délits et crimes, commises en Egypte soit par des étrangers, soit même par des indigènes. Un parquet était organisé à cet effet. Le projet garantissait en outre l'inamovibilité des magistrats.

Ce projet qui assurait presque l'unité de juridiction était logique et conforme aux principes généraux du droit

international, à savoir la territorialité de la loi. De plus, il donnait des garanties sérieuses aux étrangers puisque la prépondérance, dans la composition de ces tribunaux était assurée à l'élément étranger.

Cependant, la Commission, sous l'influence des délégués français, rejeta la plupart de ces propositions et présenta un autre projet que Nubar-Pacha refusa à son tour.

Les négociations, un moment interrompues, furent reprises officiellement en 1872. Nubar-Pacha tenait beaucoup à la compétence des tribunaux mixtes en matière pénale. De son côté, le gouvernement français résistait énergiquement et demandait le maintien du *statu quo*. Cependant une transaction finit par intervenir. Suivant cette transaction, les nouveaux tribunaux connaissent en matière pénale des crimes et délits commis contre les magistrats et officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ils connaissent des crimes et délits commis contre l'exécution des sentences ou des mandats de justice, enfin des crimes et délits commis par les magistrats et officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions.

Une commission internationale fut instituée en 1873 à Constantinople pour définir ces crimes et délits, en fixer les peines et déterminer la procédure à suivre pour l'instruction et le jugement,

Un projet de règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte fut adressé par Nubar Pacha aux représentants des puissances. Quelques-unes

adhérèrent, la France persista dans son opposition. Malgré cette opposition, le khédive inaugura le 28 juin 1875 les tribunaux mixtes. La France accepta alors la réforme judiciaire. D'ailleurs il est à noter d'une part, que son refus ne pouvait empêcher les tribunaux mixtes de fonctionner, que d'autre part, ses nationaux, dans le cas où ils eussent été demandeurs dans des procès dont les défenseurs étaient indigènes ou étrangers de nationalité autre que la nationalité française, eussent été obligés de s'adresser aux tribunaux de la réforme. Dans ces conditions la France finit par adhérer. Les tribunaux mixtes ont été acceptés par les puissances ; mais ils ne l'ont été que pour une période quinquennale d'essai. Ils ont commencé à fonctionner le 1^{er} février 1876 et ils ont continué à fonctionner depuis.

SECTION II

Organisation

Il y a des tribunaux de 1^{re} instance et une Cour d'appel. La prédominance est assurée à l'élément étranger. En effet, chaque tribunal de 1^{re} instance est composé de sept juges ; quatre étrangers et trois indigènes.

Les sentences sont rendues par cinq juges, dont trois étrangers et deux indigènes.

L'un des juges étrangers préside avec le titre de vice-président, il est désigné par la majorité absolue des membres étrangers et indigènes du tribunal.

Dans les affaires commerciales, le tribunal s'adjoit deux négociants, un indigène et un étranger, ayant voix délibérative et choisis par voix d'élection.

Il y a dans chaque tribunal de 1^{re} instance un tribunal de justice sommaire, constitué par un juge unique, nécessairement étranger, et élu chaque année par l'Assemblée générale du tribunal de 1^{re} instance. Le tribunal de justice sommaire fonctionne aussi comme tribunal de conciliation.

Il y a aussi dans chaque tribunal de 1^{re} instance un tribunal des référés constitué par un juge unique étranger et nommé chaque année par l'Assemblée générale du tribunal.

La cour d'appel est composée de onze magistrats, quatre indigènes et sept étrangers.

L'un des magistrats étrangers préside sous le titre de vice-président et est désigné de la même manière que les vice-présidents des tribunaux.

Les arrêts de la cour d'appel sont rendus par huit magistrats dont cinq étrangers et trois indigènes.

En matière pénale, le tribunal est composé d'un seul juge étranger en matière de contraventions; de trois juges dont un indigène et de quatre assesseurs étrangers en matière de délits. En matière de crimes, la Cour d'assises est composée de trois conseillers, dont un indigène et deux étrangers, et de douze jurés étrangers. La moitié des assesseurs et des jurés doit être de la même nationalité que l'inculpé, s'il le demande. Dans le cas

où la liste des jurés ou des assesseurs de la nationalité de l'accusé serait insuffisante, il désignera la nationalité à laquelle ils devront appartenir pour compléter le nombre voulu.

Lorsqu'il y a plusieurs inculpés, chacun d'eux a le droit de demander un nombre égal d'assesseurs ou de jurés de sa nationalité.

La Cour d'Appel en matière pénale est également Cour de cassation. Elle se compose de huit magistrats dont cinq étrangers et trois indigènes.

Il n'y a pas de Cour de cassation en matière civile et commerciale. Les membres de la Commission internationale du Caire estimaient cependant qu'une Cour suprême serait une institution utile ; mais ils ne purent s'entendre sur la mise en œuvre de cette Cour.

La création d'une Cour de cassation est cependant désirable pour unifier la jurisprudence.

Aussi, le gouvernement égyptien a-t-il soumis à l'approbation des puissances le 20 mai 1903 un projet conférant à la Cour d'Appel d'Alexandrie quelques-uns des pouvoirs d'une Cour de cassation.

La nomination et le choix des juges appartiennent au gouvernement égyptien ; mais les magistrats étrangers doivent être munis de l'acquiescement et de l'autorisation de leur gouvernement. Les accords internationaux assurent à toutes les puissances qui ont adhéré à la Réforme judiciaire sans distinction deux sièges de magistrats dans les tribunaux de première instance.

Le gouvernement égyptien doit attribuer un siège de conseiller à la Cour d'appel à chacune des puissances suivantes : l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, la France, l'Italie et la Russie. Dans le cas où les sept magistrats étrangers sont insuffisants le gouvernement égyptien s'adresse à n'importe quelle puissance pour choisir un magistrat.

A la tête de la Cour d'Appel il y a un président indigène qui n'a qu'un rôle honorifique. C'est le vice-président nommé à l'élection qui remplit véritablement les fonctions de président.

Chaque tribunal est présidé à titre honorifique, par un président indigène. Ce magistrat, qui ne prend pas part aux délibérations, préside les cérémonies publiques. Les magistrats des tribunaux de première instance et de la Cour d'appel tant indigènes qu'étrangers sont inamovibles.

Les audiences des tribunaux mixtes sont publiques, sauf le cas où le tribunal, par une décision motivée, ordonne le huis-clos, dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'ordre public.

Les langues judiciaires employées sont : l'arabe, l'italien, le français et l'anglais.

Disons en terminant que les tribunaux mixtes sont des tribunaux égyptiens rendant la justice au nom du Khédive.

Le Ministère public

Il y a un procureur général auprès de la Cour d'appel et des substituts auprès de chaque tribunal.

Le procureur général peut siéger à toutes les Chambres de la Cour et des tribunaux, à toutes les cours criminelles et à toutes les assemblées générales de la Cour et des tribunaux.

Les magistrats du parquet sont amovibles et nommés par le khédive sans obligation pour lui de demander l'avis des gouvernements étrangers.

Le personnel

Outre les magistrats et les membres du ministère public, il y a auprès de la Cour et de chaque tribunal un greffier en chef et des commis-greffiers assermentés. Ils assistent les juges aux audiences, reçoivent les actes judiciaires et publics concernant leur ministère, procèdent à l'enregistrement des actes, perçoivent les droits de greffe établis pour chaque acte, etc.

Il y a également auprès de la Cour et de chaque tribunal de 1^{re} instance des interprètes assermentés, chargés de faire les traductions ; et des huissiers chargés du service de l'audience, de la signification des actes et de l'exécution des sentences.

Ce personnel n'est révocable que par la Cour et les tribunaux.

SECTION III

Compétence

Les tribunaux mixtes sont compétents sur toutes les contestations civiles et commerciales — sauf ce qui concerne le statut personnel — entre indigènes et étrangers ou entre étrangers de nationalités différentes.

Ils connaissent aussi de toutes les actions réelles immobilières entre des indigènes et des étrangers ou entre étrangers même appartenant à une même nation.

« Le gouvernement, les administrations, les dairas de S. A. le khedive et des membres de sa famille seront justiciables de ces tribunaux dans les procès avec les étrangers. »

Ils sont aussi compétents pour connaître des atteintes portées aux droits acquis d'un étranger, par un acte d'administration.

Mais ils ne peuvent statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative. C'est la conséquence du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative.

Ils ne sont pas non plus compétents pour statuer sur les demandes des étrangers contre un établissement pieux, en revendication de la propriété d'immeubles.

possédés par cet établissement ; mais ils statuent sur les questions de possession légale.

C'est seulement dans les actions en revendication d'immeubles wakfs, ou prétendus tels, dans lesquelles, l'établissement pieux, c'est-à-dire l'administration des wakfs est défendeur, que les tribunaux mixtes sont incompetents. Par conséquent les actions en revendication dans lesquelles l'établissement pieux est demandeur et les actions possessoires ou pétitoires, mobilières ou immobilières sont de la compétence des tribunaux mixtes.

Les tribunaux mixtes ne sont pas compétents pour connaître des actions concernant les fonctionnaires diplomatiques et consulaires des puissances étrangères en Egypte. L'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française de 1874 est ainsi conçu : « Les immunités, les privilèges, les prérogatives et les exemptions dont les consuls étrangers, ainsi que les fonctionnaires qui dépendent d'eux, jouissent actuellement en vertu des usages diplomatiques et des traités en vigueur, restent maintenus dans leur intégrité ; en conséquence, les agents et consuls généraux, les consuls, les vice-consuls, leurs familles et toutes les personnes attachées à leur service ne seront pas justiciables des nouveaux tribunaux et la nouvelle législation ne sera applicable ni à leurs personnes, ni à leurs maisons d'habitation ». La jurisprudence mixte avait interprété cette disposition dans un sens extensif et l'appliquait même en cas de

contestation immobilière ou d'actes de commerce faits par les consuls. Elle ne faisait pas de distinction entre les consuls de carrière et les autres, et considérait ce texte comme une règle d'ordre public. C'est pour restreindre la portée de ce texte qu'a été édicté le décret du 1^{er} mars 1901 ainsi conçu : « Tous les fonctionnaires diplomatiques ou consulaires, envoyés de l'étranger en Egypte (missi), et leurs familles, auront la faculté d'actionner les tiers devant les tribunaux mixtes égyptiens, sans cependant être justiciables de ces tribunaux comme défendeurs, sauf dans le cas de demandes reconventionnelles jusqu'à due concurrence de la demande principale. S'ils s'occupent de commerce ou d'industrie, s'ils possèdent ou exploitent des immeubles en Egypte, ils seront soumis à la juridiction des tribunaux mixtes égyptiens, pour toutes les affaires commerciales ou industrielles et pour toutes les actions réelles immobilières ou leur qualité officielle ne sera pas en cause. Tous les autres fonctionnaires non compris dans le premier paragraphe du présent article, ainsi que les cawas, seront assujettis à la juridiction mixte pour toutes les affaires ne concernant pas leurs fonctions officielles. »

Enfin, les établissements religieux ou d'instruction placés sous le protectorat d'une puissance étrangère échappent à la compétence des tribunaux mixtes : « La même réserve (que celle stipulée en faveur des fonctionnaires diplomatiques et consulaires) est expressément stipulée en faveur des établissements catholiques, soit religieux

soit d'enseignement, placés sous le protectorat de la France » (1).

En matière pénale les tribunaux mixtes sont compétents ; mais cette compétence est exceptionnelle en cas de délits et de crimes ; elle est générale en cas de contravention,

D'abord elle est générale en matière de contraventions. En effet, (l'art. 6) sur l'organisation judiciaire dit : « Sont soumis à la juridiction des tribunaux mixtes, les poursuites pour contraventions de police commises par les étrangers. » Ce sont donc les tribunaux indigènes seuls qui sont compétents pour juger les contraventions commises par les étrangers. On entend par contraventions : « les actes que la loi punit de l'emprisonnement pendant une semaine et au dessous, ou d'une amende de 100 piastres tarifs et au dessous. »

Ces contraventions sont :

1^o les contraventions prévues et punies par le Code pénal mixte. 2^o les contraventions aux règlements de police édictés dans les conditions prévues par le décret du 31 janvier 1889.

En matière correctionnelle et en matière criminelle, la compétence des tribunaux mixtes est exceptionnelle. Elle est restreinte, en effet, à certains délits et crimes déterminés.

Ce sont :

1. Art. 7 du procès-verbal annexé à la Convention française.

1° Les crimes et délits commis directement contre les magistrats, les jurés et les officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

2° Les crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice.

3° Les crimes et délits imputés aux juges, jurés et officiers de justice, quand ils sont accusés de les avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'abus de ces fonctions.

Remarquons que le pouvoir juridictionnel des tribunaux mixtes en matière correctionnelle et criminelle s'exerce sur les indigènes aussi bien que sur les étrangers. Cela a été édictée afin que ces tribunaux puissent fonctionner avec sécurité et indépendance,

Ajoutons que le décret du 26 mars 1900 a soumis à la compétence des tribunaux mixtes le délit de banqueroute et certains délits connexes,

Critiques

On peut tout d'abord reprocher à l'institution des tribunaux mixtes de constituer un grave empiétement sur la souveraineté égyptienne. Ces tribunaux appliquent en effet des lois ne pouvant être mises en vigueur qu'avec l'adhésion de toutes les puissances étrangères qui ont participé à la convention de la réforme judiciaire ; c'est une juridiction internationale. Voici ce que dit à cet effet Lord Milner : « La création des tribunaux mix-

tés, si elle tendait, à n'en pas douter, au perfectionnement de l'administration de la justice, n'était évidemment pas faite pour apporter de la simplification à la constitution politique de l'Egypte.

« En fait, en entraînant un nouvel abandon des droits souverains du gouvernement indigène, elle érigeait une nouvelle forteresse au profit de l'influence étrangère. Ces tribunaux, nominalement, pouvaient bien être les tribunaux du khédive à qui il appartient de nommer, sur la proposition des puissances toutefois, les juges étrangers ; mais, en réalité, ils étaient des tribunaux étrangers, tenant leur autorité en dehors, et qui n'ont pas hésité à exercer cette autorité contre le gouvernement indigène, toutes les fois qu'ils ont pensé avoir le droit de le faire, si à cela on ajoute qu'ils jouissent naturellement d'une somme d'influence et de respect qui ne pouvait s'attacher aux innombrables petites juridictions auxquelles ils ont été substitués, il devient incontestable que, si, au point de vue judiciaire, ils sont préférables aux anciennes autorités, ils sont beaucoup plus redoutables au point de vue politique. » (1).

Ce n'est pas tout. L'existence des tribunaux mixtes amène une dualité de juridiction dont les inconvénients se manifestent surtout en matière immobilière. Il y a deux juridictions : l'une indigène, l'autre mixte, qui peuvent donner à la même question deux solutions

1. *England in Egypt*, par Alfred Milner, trad. F. Mazuc, ch. IV.

contradictoires et cependant définitives. Un tel état de choses a pour effet de compromettre gravement le fonctionnement du Crédit foncier et la liberté de circulation des biens.

Aussi l'Empire Ottoman a-t-il réclamé la compétence des tribunaux ottomans pour toutes les contestations en matière immobilière. Pourquoi ne pas suivre la même règle en Egypte, surtout depuis que les tribunaux indigènes, réorganisés, présentent des garanties sérieuses ? Il n'y a pas de bonnes raisons pour s'opposer à remédier aux inconvénients résultant de la compétence des tribunaux mixtes en matière immobilière.

On avait même proposé, pour éviter ces graves inconvénients au point de vue juridique comme au point de vue économique, d'étendre la compétence des tribunaux mixtes à toutes les actions réelles immobilières en Egypte. Mais cette façon de faire présente le désavantage d'enlever aux tribunaux indigènes une grande partie de leur compétence, d'assujettir les indigènes à des lois internationales et de les obliger à plaider dans tous les cas devant des tribunaux dont ils ne connaissent pas la langue. Le délégué égyptien à la Commission de la réforme judiciaire a fait observer avec raison que : « l'innovation proposée est inacceptable, parce qu'elle aurait pour conséquence d'annihiler en quelque sorte la justice indigène, en portant une grave atteinte à sa compétence. On ne saurait équitablement, après avoir octroyé aux indigènes une institution judiciaire conforme

à leurs mœurs, à leurs usages, à leur langue, venir la leur retirer aujourd'hui ».

Une grave objection soulevée contre l'institution des tribunaux mixtes consiste à dire : puisqu'ils existent, puisque les puissances les considèrent comme présentant une garantie suffisante pour rendre impartialement la justice, pourquoi leur refuse-t-on le droit de juger les crimes et les délits ? Pourquoi laisse-t-on aux tribunaux consulaires le droit de poursuivre les délinquants ? Puisque ces tribunaux fonctionnent bien depuis leur création, pourquoi ne pas leur accorder plénitude de compétence en matière pénale ? Pourquoi restreindre leur compétence en cette matière au grand préjudice de l'ordre public ? Le gouvernement, en effet, se trouve en face de criminels étrangers, dont le nombre augmente chaque année, les mains liées par les Capitulations.

De plus, ce régime amène une diversité dans la répression qui n'est pas sans inconvénients. Chaque consulat appliquant sa propre loi, la répression, dit M. Renault, n'est pas le plus souvent « exemplaire parce que les accusés sont conduits dans leur pays pour y être jugés et qu'on peut être tenté à croire, surtout chez les indigènes, qu'ils ont été injustement affranchis de toute peine » (1).

Voici ce que dit M. Scotidis à propos de la restriction

1. Renault, *Etude de projet de réformes judiciaire en Egypte*, p. 14.

de la compétence des tribunaux mixtes en matière pénale.

« Vraiment nous ne pouvions pas comprendre ce qu'était la juridiction des tribunaux mixtes restreinte dans les affaires relatives au droit civil... Nous ne pouvions comprendre que toutes les puissances européennes, ayant considéré en 1874, que les tribunaux internationaux donneraient toutes les garanties nécessaires à la bonne action de conférer la justice, et étant tombées d'accord pour leur confier la juridiction civile dans tous les procès entre étrangers d'un côté et entre indigènes et étrangers de l'autre, ne leur aient pas donné en même temps la juridiction criminelle.

« D'ailleurs les puissances européennes devaient donner ce droit aux tribunaux mixtes, car cela aurait maintenu sérieusement la sûreté publique, en contribuant à ce que la police locale agit plus facilement et énergiquement dans le cas où le malfaiteur serait un Européen, sachant bien que ce seraient les juges du pays qui se prononceraient là-dessus et non des juges étrangers, et qu'ils feraient attention à la conduite suivie par elle pendant la durée de l'instruction préliminaire (1). »

Ces inconvénients ont attiré depuis longtemps l'attention. La question a été posée à la commission internationale de 1880 qui n'eut pas le temps de la discuter.

1. N. Scotidis, *L'Égypte contemporaine et Arabi-Pacha*, p. 303 et 304.

Elle fut posée de nouveau en 1884 à une commission internationale qui prépara un projet dont l'article 36 porte :

« Seront déférés aux tribunaux de la Réforme : 1^o les indigènes, à raison des crimes et délits commis par eux, soit comme auteurs, soit comme complices, sur la personne ou au préjudice des étrangers ; 2^o les étrangers, à raison des faits suivants : *a*) fabrication, émission et circulation de fausse monnaie ; *b*) faux et usage de pièces fausses ; *c*) incendie volontaire ; *d*) coups et blessures ayant occasionné la mort sans intention de la donner ; *e*) coups et blessures avec circonstances aggravantes ; *f*) faux témoignage et subornation de témoins ; *g*) vols avec circonstances aggravantes ; *h*) banqueroute frauduleuse ; *i*) tous délits prévus et punis par le Code pénal, sous les réserves ci-après ; *j*) toutes infractions que les puissances, soit collectivement, soit séparément, voudraient soumettre à la connaissance de ces tribunaux même dans le cas où les tribunaux de la réforme ne pourraient pas connaître de l'affaire, l'instruction sera faite par les juges d'instruction près ces tribunaux, et, lorsque l'information sera terminée, ils renverront les inculpés devant la juridiction compétente. Les étrangers ne seront pas soumis à la juridiction des tribunaux de la réforme à raison des crimes et délits commis par eux sur la personne ou au préjudice d'étrangers de même nationalité. L'instruction de ces crimes et délits n'appartiendra pas aux magistrats des tribunaux de la

réforme. Toutefois, ces tribunaux seront compétents pour connaître des crimes et délits non politiques commis entre étrangers de même nationalité, dans le cas où des indigènes ou des étrangers appartenant à d'autres nationalités seraient inculpés comme co-auteurs ou comme complices. Les crimes et délits politiques commis par un étranger pourront être soumis à la juridiction des tribunaux de la réforme avec l'approbation de son gouvernement, qui aura le droit ou de réclamer l'inculpé ou de l'abandonner à cette juridiction. »

Mais pour des raisons d'ordre politiques, ce projet n'aboutit pas.

En 1890, le gouvernement égyptien soumit à la Commission internationale réunie au Caire une proposition d'extension de la juridiction pénale des tribunaux mixtes, cette proposition subit le même sort que les précédentes.

En 1900, même tentative, même échec.

Pour terminer sur ce sujet on peut citer le passage de M. Pelissié du Rausas : « A mesure que le temps marche, la solution de cette question devient cependant plus urgente, et il est de l'intérêt de tous en Egypte qu'elle ne soit pas plus longtemps retardée. Quelle doit être cette solution ? Notre réponse sera nette, franche et catégorique ; elle nous est dictée par le légitime souci des intérêts européens autant que par une déjà longue expérience des choses d'Egypte : elle ne paraîtra téméraire qu'à ceux qui, depuis vingt ans, n'ont rien appris

ni rien oublié. Nous croyons très sincèrement que les puissances doivent se départir de leur intransigeance et accepter la réforme pénale, au moins dans les termes où elle était proposée en 1884, sans exiger en retour la réforme du parquet. Depuis vingt ans, le progrès a fait son œuvre en Egypte. Ceux qui connaissent la jeunesse Egyptienne savent qu'elle peut fournir au ministère public un corps de magistrats instruits, scrupuleux, incapables de soutenir une accusation ou de requérir une condamnation par haine de race ou par fatalisme religieux. (1)

1. Pelissié du Rausas. *Le Régime capitulaire dans l'Empire Ottoman*, t. II, p. 494.

CHAPITRE IV

LES TRIBUNAUX DE STATUT PERSONNEL

Dans presque tous les pays européens, les contestations concernant le statut personnel des individus sont de la compétence des tribunaux communs, c'est-à-dire des tribunaux civils. La loi civile règle tout ce qui concerne le statut personnel. Il n'en est pas ainsi en Egypte. Chaque communauté applique en matière de statut personnel ses lois, parce qu'elle les considère comme d'émanation divine. Aussi, lors de la création des tribunaux civils indigènes, a-t-on exclu de leur compétence tout ce qui concerne le statut personnel.

Chaque communauté a ses tribunaux spéciaux. Les musulmans ont leurs mehkemehs, les chrétiens ont leur patriarchats et les juifs leurs rabbينات.

Cette variété dans l'organisation des juridictions n'est pas désirable, car elle n'est pas exempte d'inconvénients. Mais chaque communauté, par scrupule religieux, veut appliquer ses lois propres. Ce qui ne

permet pas de croire que l'on puisse de sitôt arriver à l'unification de tous ces tribunaux et à donner compétence aux tribunaux civils indigènes, pour toutes les contestations qui intéressent le statut personnel.

En principe, chaque tribunal connaît des contestations de statut personnel qui naissent entre deux ou plusieurs individus appartenant à la même communauté que ce tribunal. Si les deux parties sont des musulmans, elles devront s'adresser aux mehkemehs. Si elles sont coptes orthodoxes, elles devront s'adresser au Conseil de communauté copte. Si elles sont étrangères et de même nationalité, elles porteront leur action devant le consul de leur nation.

Si, au contraire, les parties sont de nationalités ou de religions différentes, c'est le tribunal du défendeur qui est compétent.

Nous allons voir dans ce chapitre :

- 1° Les mehkemehs ;
- 2° Le Megliss el Hasby ;
- 3° Les patriarchats.

SECTION I

Les Mehkemehs (1)

Les Mehkemehs sont les tribunaux de statut personnel des Musulmans. Primitivement, ils étaient les tribunaux communs qui connaissent de toutes les affaires

1. Mehkemeh veut dire tribunal.

soit civiles soit de statut personnel ; mais, depuis la création des tribunaux indigènes de statut réel ils ne sont plus compétents pour les contestations civiles.

Nous allons étudier l'organisation et la compétence de ces Mehkemehs d'après le décret du 27 mai 1897.

§ I. — *Organisation*

Il y a trois catégories de Mehkemehs :

1° Mehkemeh de district.

2° Mehkemeh de Moudirieh ou gouvernorat.

3° Mehkemeh suprême du Caire.

Le Mehkemeh de district se compose d'un seul Cadi (1) celui de Moudirieh de trois et le Mehkemeh suprême du Caire de cinq.

Chaque Mehkemeh a un bureau de greffe pour rédiger les actes de vente d'immeuble, de gages, de wakf, les testaments, etc.

A la tête de tous ces Mehkemehs il y a le Grand Cadi nommé par le Sultan. Ismail Pacha avait obtenu du Calife le droit de nommer lui-même le grand Cadi ; mais en 1891 la Porte reprit ses droits.

Les Cadis des Mehkemehs sont nommés par le Gouvernement égyptien et non pas par le Grand Cadi comme cela se faisait auparavant.

§ II. — *Compétence*

Les Mehkemehs connaissent de tous les litiges de statut personnel qui naissent entre musulmans. Il sont compé-

1. Cadi veut dire juge.

tents aussi pour statuer sur les questions de revendication des biens wakfs.

C'est le rite Hanafite qui y est appliqué.

En principe le Mehkemeh compétent est celui du domicile du défendeur.

Les appels des décisions des Mehkemehs de district sont portés devant les Megliss charii (Mehkemeh de Mou-dirieh ou gouvernorat).

Les Megliss Charii statuent, mais à charge d'appel devant le Mehkemeh suprême du Caire, sur toutes les affaires quine sont pas de la compétence des Mehkemehs de district.

SECTION II

Le Megliss El Hasby (1)

Avant 1896, il y avait en Egypte deux autorités chargées de déterminer la consistance des biens laissés par les défunts soumis à la loi musulmane, lorsque l'un des successeurs était absent, mineur ou incapable, et d'en surveiller l'administration. Ces deux autorités étaient le Beit El Mal (2) et le Megliss El Hasby. Le Beit El Mal qui était un service du gouvernement avait pour mission de liquider et administrer les successions revenant à des incapables ou des absents. Il intervenait aussi dans les successions échues à l'Etat et dans les successions vacantes.

1. Assemblée des Comptes.

2. Beit El Mal signifie littéralement : maison des biens.

Le Megliss El Hasby se chargeait de nommer ou de révoquer les tuteurs des mineurs ou des absents. Il était composé de notables et d'ulémas (1) et présidé par le gouverneur des provinces où se trouvent les biens du défunt.

Le décret du 12 novembre 1896 a supprimé le service de Beit El Mal. « Cette suppression est pleinement justifiée parce que ce service, qui était un service public, s'immisçait dans des affaires purement familiales » (2). D'ailleurs, ce service était « une vieille institution musulmane dans laquelle régnait un désordre complet » (3).

Après la suppression du service de Beit El Mal, le Megliss El Hasby fut l'objet d'une complète réorganisation. C'est le décret du 14 novembre 1896 qui a réorganisé cette institution.

Etudions l'organisation et les attributions de ce Megliss.

§ I. — *Composition*

Il y a un Megliss Hasby dans chaque district composé :

1° Du Mamour du Markaz, président ;

2° D'un uléma du Markaz désigné par le Ministre de la Justice ;

1. L'uléma est une personne graduée en jurisprudence musulmane.

2. M. Morcos Hanna. *Nizam El Hekouma El Messrypa*, p. 239.

3. Jules Bonnevoy. *Organisation judiciaire de l'Egypte* (Thèse pour le doctorat), p. 191.

3° D'un notable désigné par le Moudir avec approbation du ministre de l'Intérieur ;

Dans chaque Moudirich ou gouvernorat le Megliss Hasby est ainsi composé :

1° Le Moudir, ou le gouverneur, ou leur Wekil (substitut), président ;

2° Un uléma de la Moudirich ou du gouvernorat, nommé par le ministre de la Justice ;

3° Un notable désigné par le ministre de l'Intérieur ;

4° Un membre de la famille, à son défaut un autre notable.

Les Megliss el Hasby relèvent du Ministère de la Justice.

§ 2. — *Attributions*

Le Megliss El Hasby d'après le décret de 1897 est à la fois un tribunal de statut personnel et un conseil de famille.

Comme tribunal de statut personnel, le Megliss El Hasby, juge les questions de maintien en tutelle, prononce l'interdiction des incapables ou la mainlevée de l'interdiction. Comme conseil de famille, il statue sur la nomination, la confirmation, la révocation des tuteurs et curateurs, des procureurs aux absents ; il surveille leur gestion, examine leurs comptes et prend les mesures nécessaires et urgentes pour la sauvegarde des intérêts des incapables.

Une voie de recours est ouverte contre les décisions de ce Megliss, l'appel des décisions rendues par le Megliss, statuant comme tribunal personnel est porté à la Cour d'appel indigène. C'est une innovation heureuse qui peut être considérée comme un premier pas vers l'unification des juridictions de statut réel et de statut personnel.

Au contraire, l'appel des décisions rendues par le Megliss El Hasby agissant comme conseil de famille, est porté devant le Megliss El Hasby suprême du Caire. Ce dernier Megliss est ainsi composé :

1° Un haut fonctionnaire, nommé par le khédive sur la demande du ministère de la Justice, président ;

2° Le vice-président de Megliss El Hasby du Caire, vice-président ;

3° Deux notables désignés par le ministre de l'Intérieur ;

4° Le Moufty du Megliss El Halby et un uléma désigné par le ministre de la Justice ;

5° Un fonctionnaire comptable désigné par le même ministre.

Le ministère public peut intervenir et interjeter appel des décisions du Megliss El Hasby. L'article 10 dispose en effet : « En attendant les décisions du Megliss el Hasby s'il s'agit d'enfants conçus, de mineurs incapables ou absents, ou celles de l'autorité administrative s'il s'agit de successions en déshérence, il appartiendra au ministère public, dans les localités où se trouve le

siège d'un parquet, d'ordonner et faire exécuter les mesures qu'il jugera opportunes pour la sauvegarde des intérêts de l'enfant conçu, des mineurs incapables, ainsi que de ceux de l'Etat.

« Cependant le parquet aura la faculté d'intervenir même en dehors du lieu s'il le juge nécessaire. »

Cette intervention du ministère public est remarquable et peut être considérée, comme le dit M. Testoud, « comme un nouveau symptôme de la modernisation de cette partie du droit égyptien » (1).

SECTION III

Des Patriarcats

Dès la conquête de Constantinople par Mohammed II, le sultan avait permis aux chrétiens de porter leurs litiges sur les questions d'Etat devant les chefs de leur communauté religieuse. Plus tard, le Hatt Hamaïoun du 18 février 1856 vint affirmer ce principe.

L'article 18 de ce Hatt dispose : « Les procès spéciaux, tels que ceux de succession, soit entre deux chrétiens, soit entre deux autres sujets non musulmans pourront, à la demande des parties, être renvoyés par devant les patriarches, chefs de communauté, et les conseils des dites communautés pour y être jugés. »

Les termes dans lesquels s'exprime cet article indiquent clairement que cette compétence est exceptionnelle.

1. Jules Bonnevoy. *Organisation judiciaire de l'Egypte*,

Les mehkemehs restent les tribunaux de droit commun en matière de statut personnel. Si donc les deux parties, appartenant d'ailleurs à une communauté chrétienne, ne s'entendent pas pour porter leur litige devant les chefs de leur communauté, c'est le mehkemeh qui est compétent. Cette doctrine est confirmée par la jurisprudence. « Attendu que le hatt hamaïoun du 10 djemazioul 1272 18 février 1856) maintient le principe de la compétence des autorités locales pour connaître des procès spéciaux entre chrétiens, tels que ceux de succession, et n'établit la compétence des patriarches, des chefs de communauté et des conseils des dites communautés, par rapport à un procès, que comme une juridiction d'exception compétente seulement dans le cas où les parties sont d'accord pour s'adresser à elle (1). »

Le plus important patriarcat en Egypte est celui des Coptes orthodoxes. Il y a, pour les Coptes, un conseil de communauté créé par le décret du 14 mai 1883. Il n'a commencé à fonctionner que plusieurs années plus tard.

Ce conseil se compose de douze membres et de douze suppléants. Il statue, d'après la loi de l'Église copte, sur toutes les affaires de statut personnel entre Coptes orthodoxes.

Le président du conseil est le patriarche d'Alexandrie.

L'exécution des jugements rendus par ce conseil est assurée par l'autorité administrative.

1. Arrêt de la Cour d'appel du 10 avril 1884.

CHAPITRE V

DES CONFLITS

Nous nous occuperons seulement ici des conflits qui s'élèvent entre deux juridictions différentes.

1° Le conflit qui s'élève entre une juridiction de statut personnel et un tribunal indigène ordinaire est soumis à l'appréciation d'un conseil composé de deux magistrats de la juridiction indigène choisis par le président de la Cour d'Appel, de deux personnes choisies par le juge du statut personnel intéressé dans le conflit et du Ministère de la Justice président.

2° Les conflits d'attribution entre un tribunal ordinaire et une autorité administrative sont soumis à l'arbitrage d'un conseil, présidé par le Ministre de la Justice et composé de deux conseillers ou juges des tribunaux, désignés par le président de la Cour d'appel et de deux hauts fonctionnaires désignés par le président du Conseil des Ministres.

Le conflit est élevé et le conseil compétent en est saisi dans les formes suivantes.

L'autorité revendiquant la compétence présente sa demande en revendication au Ministre de la Justice qui

la transmet à l'autorité saisie de l'affaire. Cette dernière statue et notifie sa décision à l'autorité revendiquante par l'intermédiaire du ministre de la Justice. Si le déclinaire a été rejeté, l'autorité revendiquante aura un délai de quinze jours, après la réception de la décision, pour élever le conflit par voie de mémoire adressé au Ministre de la Justice qui saisit immédiatement le conseil compétent.

Les conflits négatifs de juridiction ou d'attribution sont, à la requête des parties, portés par le Ministre de la Justice devant le conseil des conflits.

La requête sera accompagnée des pièces et mémoires justificatifs.

L'autorité judiciaire ou administrative qui, après l'arrêt du Conseil des conflits, reste saisie de l'affaire, statue sans qu'il puisse y avoir lieu ultérieurement à déclaration d'incompétence. En tout cas, l'élévation du conflit a un effet suspensif.

Aucun conflit ne peut être élevé au sujet d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée.

Il n'y a pas de conseil pour statuer sur les conflits qui s'élèvent entre la juridiction indigène et la juridiction mixte ou consulaire. Ordinairement, on tranche le conflit par un décret.

*Le règlement des conflits entre la juridiction mixte
et la juridiction consulaire.*

L'article 23 du décret sur l'organisation judiciaire a

institué un Conseil des conflits qui a le pouvoir de trancher souverainement les conflits de compétence entre la juridiction mixte et la juridiction consulaire.

Ce Conseil se compose de deux conseillers ou juges des tribunaux mixtes désignés par le président de la Cour d'appel d'Alexandrie et de deux consuls choisis par le consul de l'inculpé.

Le droit de saisir le Conseil des conflits appartient conjointement au consul, dont relève l'accusé, et au juge d'instruction.

L'article 24 de la loi sur l'organisation judiciaire ajoute :
« Enfin, si le magistrat ou l'officier de justice offensé a porté sa plainte devant le tribunal consulaire, ce tribunal statuera sur la plainte sans qu'il y ait possibilité de conflit. »

Donc, dans cette hypothèse le juge d'instruction n'a pas le droit de soulever le conflit.

Vu : le Président de la thèse,
PILLET

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
LIARD

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — La forme du gouvernement de l'E-	
gypte	5
TITRE I. — La suzeraineté de la Turquie sur l'Egypte	13
CHAPITRE I. — Le traité de Londres de 1840.	17
CHAPITRE II. — Des droits de la Turquie en Egypte	29
CHAPITRE III. — Les droits individuels.	43
TITRE II. — Le Pouvoir exécutif.	57
CHAPITRE I. — Le Khédive.	59
<i>Section I.</i> — Nomination.	60
<i>Section II.</i> — Pouvoirs du Khédive.	67
<i>Section III.</i> — Responsabilité du Khédive. ...	81
CHAPITRE II. — Les Ministres.	83
<i>Section I.</i> — Historique.	83
<i>Section II.</i> — Nomination et révocation.	93
<i>Section III.</i> — Conseil des Ministres.	93
<i>Appendice.</i> — Le Comité financier.	98
TITRE III. — Le Pouvoir Législatif.	99
CHAPITRE I. — Historique.	101
CHAPITRE II. — Conseils provinciaux.	116
CHAPITRE III. — Le Conseil Législatif.	136
Sadek	15

CHAPITRE IV. — L'Assemblée Générale.....	142
CHAPITRE V. — Le Conseil d'Etat.....	154
TITRE IV. — Le Pouvoir Judiciaire	165
CHAPITRE I. — Tribunaux indigènes.....	167
<i>Section I.</i> — Organisation.....	167
<i>Section II.</i> — Compétence	171
<i>Section III.</i> — Le Ministère public.....	173
CHAPITRE II. — Les Tribunaux Consulaires.....	175
CHAPITRE III. — Les Tribunaux Mixtes.....	184
<i>Section I.</i> — Historique.....	184
<i>Section II.</i> — Organisation.....	194
<i>Section III.</i> — Compétence.....	198
Critiques.....	203
CHAPITRE IV. — Les tribunaux de statut person- nel.....	210
<i>Section I.</i> — Les Mehkemehs.....	211
<i>Section II.</i> — Le Megliss El Hasby	213
<i>Section III.</i> — Des Patriarcats.....	217
CHAPITRE V. — Des Conflits.....	219

